Resultado de Investigación

El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación

Experiencia corredor oriental 1995-2018

Nancy Andrea Belalcazar Benavides
Paula Andrea Rosero Lombana
Mónica Mandubi Rosero Bacca
Autoras



Contenido

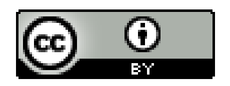




El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación, experiencia corredor oriental 1995-2018

Nancy Andrea Belalcazar Benavides
Paula Andrea Rosero Lombana
Mónica Manduby Rosero Bacca

BELALCAZAR BENEVIDES, N. A., ROSERO LOMBANA P. A., and ROSERO BACCA, M. M. El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación, experiencia corredor oriental 1995-2018 [online]. San Juan de Pasto: Editorial Unimar, 2023, 87 p. Resultado de Investigación collection. ISBN:978-628-7548-65-7. Available from: https://books.scielo.org/id/g4bvh. https://doi.org/10.31948/editorialunimar.178.



El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación

Experiencia corredor oriental
1995-2018

Nancy Andrea Belalcazar Benavides
Paula Andrea Rosero Lombana
Mónica Mandubi Rosero Bacca
Autoras



Universidad
Mariana
Res. MEN 1362 del 3 de febrero de 1983



Editorial
UNIMAR

Colección
Resultado de
Investigación

2023

Contenido

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Belalcázar Benavides, Nancy Andrea, 1977-, autora
El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación, experiencia corredor oriental 1995-2018 / autoras, Nancy Andrea Belalcazar Benavides, Paula Andrea Rosero Lombana, Mónica Mandubi Rosero Bacca; prologuista, Gerardo Alirio Mejía Rosero. -- San Juan de Pasto: Editorial Unimar: Universidad Mariana, 2023.

1 recurso en línea: archivo de texto: PDF. -- (Resultado de investigación)

Incluye datos curriculares de las autoras -- Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-628-7548-18-3

1. Presupuesto municipal - Participación ciudadana - Pasto -Siglos XX-XXI 2. Planes de desarrollo - Participación ciudadana - Pasto - Siglos XX-XXI 3. Impacto social - Pasto - Siglos XX-XXI I. Rosero Lombana, Paula Andrea, autora II. Rosero Bacca, Mónica Mandubi, autora III. Mejía Rosero, Gerardo Alirio, escritor de prólogo

CDD: 352.480986158 ed. 23 CO-BoBN– a1114832



Título del libro: *El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación*
Experiencia corredor oriental 1995-2018
e-ISBN: 978-628-7548-18-3
DOI: https://doi.org/10.31948/editorialunimar.178
Formato: 18 x 26 cm – Digital
Páginas: 88
Año: 2023

Editorial UNIMAR

Luz Elida Vera Hernández
Directora Editorial UNIMAR

Leidy Stella Rivera Buesaquillo
Corrección de Estilo

Daniela Velásquez Torres
Diseño y Diagramación

Correspondencia:

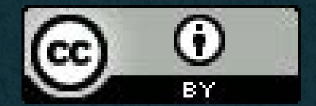
Editorial UNIMAR, Universidad Mariana
San Juan de Pasto, Nariño, Colombia, Calle 18 No. 34 – 104
Tel: 6027244460 - Ext. 185
E-mail: editorialunimar@umariana.edu.co

Depósito Digital

Biblioteca Nacional de Colombia, Grupo Procesos Técnicos, Calle 24, No. 5 - 60 Bogotá D.C., Colombia.
Biblioteca Hna. Elisabeth Guerrero N. f.m.i. Calle 18 No. 34 - 104 Universidad Mariana, San Juan de Pasto, Colombia.

Disponible en: http://editorial.umariana.edu.co/libros

Cítese como: Belalcazar-Benavides, N. A., Rosero-Lombana, P. A. y Rosero-Bacca, M. M. (2023). *El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación. Experiencia corredor oriental 1995-2018.* Editorial UNIMAR. https://doi.org/10.31948/editorialunimar.178







La ciudadanía es el derecho a tener derechos
Hanna Arendt



Dedicatoria

Esta obra está dedicada a las organizaciones civiles, ciudadanas y comunales, representadas en líderes y lideresas de diferentes edades, realidades socioeconómicas e historias de vida, que confluyen en un solo objetivo: el mejoramiento integral de los sectores urbanos y rurales del municipio de Pasto, caracterizado por una historia de 25 años, en los cuales se ha dinamizado el presupuesto participativo (PP) y la participación ciudadana, en especial, los participantes del proceso investigativo del corredor oriental, conformado por las comunas 3, 4, 10, 12, los corregimientos de Buesaquillo, Mocondino, La Laguna, El Encano, Cabrera y San Fernando.

El presupuesto participativo debe empezar a visibilizarse no como un proyecto que se ubica en el marco de un programa de gobierno, sino que debe comprenderse como una estrategia potente de participación ciudadana, donde sus actores se involucren desde sus roles en un gran reto, que no es otro que conseguir que la inversión pública sea direccionada a donde debe ir, a combatir las necesidades de los barrios, verdeas, que si bien es cierto, se debe contar con la parte técnica y profesional de una administración, ante todo que exista la decidida participación activa de líderes adscritos a lo comunal, entre ellos, las juntas de acción comunal (JAC) y las juntas administradoras locales (JAL), pero también las mujeres, jóvenes, adultos mayores, organizaciones civiles, indígenas, afrodescendientes, campesinas, entre otros; de esta manera, se sentirán representados con las metodologías, las mismas que permiten identificar y priorizar necesidades del contexto y, con ello, planear su desarrollo local, lo cual da paso a una presupuestación más objetiva, cercana a las coyunturas sociales, económicas, ambientales, etc., dando continuidad al proceso, a las iniciativas que vienen de generación tras generación, por ello, se espera a futuro lograr implementar el presupuesto participativo (PP) y también evaluarlo a través de indicadores reales y pertinentes.



Agradecimientos

Esta es una oportunidad para agradecer a la Universidad Mariana; a la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, en especial al Programa de Trabajo Social; a la Alcaldía de Pasto, con su Secretaría de Desarrollo Comunitario; al Concejo de Pasto y a los diferentes actores del corredor oriental que permitieron cristalizar una iniciativa de investigación con un carácter disciplinar e interinstitucional, como fue la “Evaluación del Impacto social y político de las experiencias propias en materia de presupuesto participativo (PP) en el municipio de Pasto”, experiencia que permitió reconocer la necesidad de aportar al conocimiento en temas de presupuesto participativo, con el fin de encontrar respuestas y comprender las experiencias de presupuesto participativo en el eje de infraestructura en el corredor oriental de Pasto, a partir de sus metodologías, actores e inversión, a fin de dejar recomendaciones que favorezcan la democracia participativa, los procesos y estrategias de formación ciudadana en el municipio de Pasto.

Recuperar la memoria, la trayectoria, los caminos recorridos, los logros y realizaciones, las dificultades y obstáculos del PP, en la última década (1995-2018) de su existencia, constituye un imperativo para el municipio de Pasto, como una estructura gubernamental que se promueve como parte de su función pública; a la vez, es una necesidad de conocimiento relevante para la sociedad civil, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, cívicas y comunitarias, la academia y la ciudadanía en general.



Contenido

Índice de Figuras

Índice de Tablas

Prólogo

Han pasado 25 años desde la implementación de una metodología y distribución del presupuesto en Pasto, mediante la participación ciudadana, donde se tomó como referente la figura popular llamada cabildo.

En buena hora, tres ilustres profesionales de La Universidad Mariana presentan una importante obra literaria titulada: *El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación.* Los profesionales, con su conocimiento, experiencia e investigación, plasmaron un interesante compendio de saberes en materia de presupuesto participativo, enmarcando el entendimiento de la verdadera participación ciudadana.

En este libro, se pretende analizar la dinámica del Presupuesto Participativo de Pasto, el más antiguo de Colombia, para profundizar en algunos de los principales factores que contribuyen al alcance de ejercicios continuos y consistentes de PP, por medio de la auscultación de las razones que hicieron que el proceso de Pasto alcanzase su permanencia a lo largo del tiempo, así como las principales fallas detectadas en este ejercicio. Por lo tanto, se realizaron pesquisas documentales y bibliográficas, así como la aplicación de entrevistas a los principales actores ubicados en las comunas y corregimientos del corredor oriental.

El éxito de la continuidad de la práctica participativa en Pasto tiene que ver con buenos recursos de capital social, y con la existencia, en las últimas décadas del siglo pasado, de ambiciosos procesos de movilización social. Estos resultados ayudan a entender cuáles variables son necesarias para que la continuidad de los procesos participativos sea alcanzada, cómo estimular su presencia en los ejercicios de participación ciudadana, que puede servir de inspiración y de ruta para muchos procesos.

Mediante la lectura de esta magistral obra, se pretende visualizar la importancia de entender cómo se debe distribuir el presupuesto, garantizar niveles mayores de consistencia y mayor participación ciudadana en los procesos del presupuesto participativo, ya que, gracias a su aplicación, exigencia, distribución y buen manejo de estos recursos, se logrará satisfacer las necesidades que comprenden el tejido social en las comunidades.

En este contexto, se han planteado varios interrogantes ¿cómo y por qué el ejercicio del presupuesto participativo de Pasto ha logrado una continuidad mayor a veinticinco años? Pasando por puntos altos y bajos, y presentando cambios diversos de gobierno; entonces, ¿cuál es el secreto de la experiencia participativa pastusa? Así, los objetivos específicos se enfocan en buscar evaluar los grados de participación popular y los niveles de consistencia alcanzados por los procesos del PP en Pasto.

Por lo anterior, se exhorta a las instituciones y a la comunidad en general a leer esta importante obra literaria, para enterarse de sus respuestas, saber de su existencia real y actual de lo que significa la participación ciudadana y en qué consiste la distribución del presupuesto participativo. He ahí la importancia de revisar su contenido, el cual es claro, entendible y práctico. Con base en este contenido, es posible exigir con autoridad el cumplimiento de una verdadera participación ciudadana y distribución equitativa del presupuesto.

Gerardo Alirio Mejía Rosero
Presidente ASCOMUNA CUATRO
Integrante del Consejo Municipal de Participación Ciudadana

Introducción

Esta publicación es una recopilación de experiencias significativas sobre el presupuesto participativo (PP) en el municipio de Pasto, ya que es importante conocer qué se ha dicho, cuáles son sus aportes y metodologías, teniendo en cuenta que se implementó a través de una evaluación participante, analítica y ex-post (Pichardo Muñiz, 1993).

Inicialmente, se realizó una mirada al término de democracia, como una manera de participar, de exigir, de conocer, pero también de vincular elementos necesarios para generar procesos de transformación en los territorios, desde la participación de los diferentes grupos de poblaciones, de acuerdo con sus necesidades y a partir de las lecturas del contexto donde habitan.

Por ello, es necesario revisar detenidamente la participación, en la medida que se involucra a destinatarios de la planeación y el presupuesto participativo (PP), así como a sus diseñadores y operadores en el periodo revisado; dicha revisión debe ser analítica, con el fin de profundizar en la interpretación de las informaciones recopiladas que no incluye sólo informaciones cuantitativas y descripción de las situaciones evaluadas, sino también la construcción de modelos de análisis que permitan identificar y analizar los factores que inciden en la producción del impacto social, como lo referencia Pichardo Muñiz (1993); ex-post, en tanto ha transcurrido más de dos décadas de implementación del PP, por lo tanto, requiere ser valorada acerca de su contribución a la construcción de democracia y sobre el efecto en los sectores de desarrollo.

En la segunda parte del libro, se muestra cómo ha venido evolucionando el PP en Latinoamérica y en Colombia, y cómo se convierte en una estrategia para generar articulación entre diferentes actores: gobierno, academia, comunidad y organizaciones, que se encuentran realizando ejercicios de cambio y transformación en los barrios, comunas y corregimientos de los municipios.

Finalmente, se presentan los resultados propios del ejercicio investigativo desarrollado en el municipio de Pasto, cuyo objetivo general fue evaluar el impacto social, cultural y político de la planeación y del presupuesto participativo (PP) en Pasto, Nariño, Colombia, con respecto a su orientación hacia la consolidación de democracia participativa, durante el periodo 1995-2018, mediante la georreferenciación de su estado del arte, la sistematización de su experiencia y la medición de indicadores sobre el fortalecimiento, continuidad y proyección de escenarios de participación a partir de metodologías, instancias, actores, ejes y lugares geográficos donde se realizó su inversión, todo ello con la

finalidad de favorecer la apropiación social de los conocimientos generados con su implementación.

En definitiva, la investigación interdisciplinar e interinstitucional, que es el insumo principal para la consolidación de este libro, permitió solventar la ausencia de indicadores para lograr valorar a lo largo del periodo de estudio el impacto del presupuesto participativo (PP); aunque en los planes de desarrollo municipal, desde 2001 hasta 2018, se plantearon metas, pero de corte gerencial y administrativo, dirigidas al cumplimiento de objetivos y productos dentro de su estructura programática, mas no a los logros, resultados y medición del impacto.

Además de la consolidación de la información obtenida a través de la sistematización de la experiencia, teniendo en cuenta que no toda la información se ha documentado ni analizado con un enfoque evaluativo; al contrario, la mayoría de ella permanecía aún en la vivencia de los actores del PP; por ello, se presenta la documentación científica, gubernamental, social y privada sobre el proceso de presupuesto participativo (PP)en el corredor oriental de Pasto, mediante la modalidad investigativa de estados de la cuestión. De esta manera, se trató de recuperar la producción documental en materia de PP, concentrando el análisis en los conocimientos generados en materia de democracia, ciudadanía, participación, planeación del desarrollo y construcción de territorio, con miras al diseño de indicadores que permitan evaluar el impacto social y político del PP.



Capítulo 1.
Trayectoria metodológica

La investigación profesoral, de carácter disciplinar e interinstitucional, *Evaluación del impacto social y político de las experiencias propias en materia de presupuesto participativo (PP) en el municipio de Pasto,* entre los años 1995-2018, que es la base para la consolidación de este libro, tuvo como metodología la evaluación participante, analítica y ex-post (Pichardo Muñiz, 1993).

Desde lo participante, en la medida que se involucra a los destinatarios de la planeación y el PP, así como a sus diseñadores y operadores, en el periodo revisado; analítica, en el sentido de profundizar en la interpretación de las informaciones recopiladas: "[…] su desarrollo no incluye sólo informaciones cuantitativas y descripción de las situaciones evaluadas, sino también, la construcción de modelos de análisis que permitan identificar y analizar los factores que inciden en la producción del impacto social […]" (Pichardo, 1993); ex-post, en tanto ha transcurrido dos décadas de implementación de la presupuesto participativo (PP), por lo tanto, requiere ser valorada acerca de su contribución en la construcción de democracia y sobre el efecto en los sectores de desarrollo. A partir de la línea de Pichardo Muñiz (1993), se verificará los requisitos de validez, confiabilidad, practicabilidad, objetividad y oportunidad (ver Tabla 1).

Tabla 1

Requisitos básicos que debe cumplir la evaluación del impacto social

Requisitos	Significa que:
Validez	Los resultados de la evaluación deben ser comprobados. La validez de la evaluación puede comprobarse de dos formas: a) utilizando verificadores externos que permitan comprobar los resultados; b) en función de hechos *a posteriori* a la evaluación; en este caso, se trata de predecir tendencias en las conductas, los comportamientos, etc.

Confiabilidad	Los instrumentos utilizados, aplicados al mismo tiempo por diferentes personas, deben proporcionar informaciones comparables.
Practicabilidad	Los procedimientos de indagación empírica que se utilicen deben estar acordes con los recursos y el tiempo disponible para realizar el ejercicio evaluativo. Asimismo, con el destino de los resultados de la evaluación. De lo contrario, la evaluación puede convertirse en un proceso interminable de recolección de informaciones que atente contra el cumplimiento del requisito de oportunidad.
Objetividad	Las opiniones y posiciones subjetivas de los evaluadores que puedan distorsionar la realidad deben controlarse al máximo posible. La evaluación no debe convertirse en la emisión de juicios de valor acerca de las "bondades" o "defectos" de lo que se evalúa.
Oportunidad	La evaluación debe llevarse a cabo en el momento en que la necesidad de la acción lo señale como oportuno. De lo contrario, se corre el riesgo de producir información que no pueda servir a los propósitos de retroalimentación.

Fuente: Pichardo Muñiz (1993, p. 168).

Para el alcance del objetivo general, los objetivos específicos se desarrollaron mediante tres componentes, cada uno con sus propios propósitos, modalidades y procedimientos, en las fases de diseño de la evaluación, análisis evaluativo y toma de decisiones, orientadas por Pichardo Muñiz (1993). El primer objetivo específico se desarrolló por medio del componente Sistema de información geográfica para la apropiación social del conocimiento (SIG+ASC), orientado por la modalidad del estado del arte; el segundo objetivo se adelantó mediante el componente saber + hacer, consistente en la sistematización de la experiencia y los saberes producidos en ella; el tercer objetivo no tiene un componente específico, pero es transversal a todos los componentes, ya que sus momentos se dirigen al diseño y aplicación de los indicadores, permitiendo valorar el impacto social y político; mientras que con el cuarto componente: Apropiación Social del Conocimiento (ASC), se garantiza la obtención del cuarto objetivo específico, mediante la vinculación de los actores actuales del PP al proceso de investigación.

Actividades por componente

Las actividades de cada componente se ejecutaron de manera secuencial y complementaria, contribuyendo cada uno a la realización de los otros componentes en momentos que fueron independientes o concurrentes. A continuación, se

detalla el desarrollo de cada componente dentro de las fases de la evaluación, para lograr los objetivos específicos, los productos y resultados esperados; luego, se sintetizarán las fases de la evaluación que incorporan los momentos de cada componente.

Componente SIG+ASC

El desarrollo de este componente se apoyó en la modalidad de investigación social denominada estado del arte, con miras a recuperar la información sobre el proceso de planeación y PP de Pasto, producida en el periodo 1995-2018, para ordenarla y procesarla en un sistema de información geográfica, identificando el estado, la suficiencia y la calidad de la información, la cual servirá de insumo para evaluar el impacto social y político. Esta modalidad es "una investigación sobre la producción investigativa, teórica o metodológica existente acerca de determinado tema para develar en ella, la dinámica y lógica presentes en la descripción, explicación o interpretación que del fenómeno en cuestión hacen los teóricos o investigadores" (Vélez y Galeano, como se citó en Posada, 2017, p. 249).

Para este caso, se trató de recuperar la producción documental en materia de presupuesto participativo (PP) en Pasto del periodo 1995-2018, concentrando el análisis en los conocimientos generados en materia de democracia, ciudadanía, participación, planeación del desarrollo y construcción de territorio. La particularidad de este estado del arte es la georreferenciación del conocimiento sobre el fenómeno que describe, explica e interpreta, con miras al diseño de indicadores que permitan evaluar el impacto social y político de la PP.

Por tanto, se entiende que la muestra para los datos del SIG+ASC fue estrictamente documental y que las entrevistas se realizaron solo para el acceso a los centros de documentación, archivos y bibliotecas donde se encuentren las fuentes. Estas entrevistas no fueron codificadas, aunque sí se tuvieron en cuenta para contextualizar los datos mediante comentarios y memos aclaratorios.

Los documentos revisados corresponden a aquellos producidos por el ente gubernamental en su proceso de coordinador del proceso, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Comunitario de Pasto (periodo febrero de 2016-marzo de 2018); por los actores sociales en su vinculación al proceso, partícipes, ejecutores, veedores, investigadores o demandantes; por las universidades, a través de sus centros de investigación y extensión, y por actores privados que, a través de sus fundaciones o gremios, hayan manifestado opinión sobre el proceso o implementado acciones en el mismo.

La producción de estos actores pasa por estrategias de acción, balances, análisis e informes, generados por el ejecutivo municipal y su estructura de apoyo: secretarías y Departamento Administrativo de Planeación; acuerdos municipales

y decretos para la operación del proceso, que, a su vez, remiten a las normas superiores que los fundamentan; demandas y actas legislativas elevadas en contra de la normatividad establecida que sustenta el proceso; actas del Concejo de Pasto, informes de Contraloría, Personería y centros de investigación; actas de los consejos consultivos y asambleas barriales; informes parciales y finales de los operadores de los proyectos; informes de gestión de los planes de desarrollo municipal; bases de datos de proyectos, asambleas barriales, consejos consultivos, participantes, beneficiarios e inversiones; otras que puedan ser identificadas en el desarrollo de la investigación. Estas categorías servirán como eje para orientar la recopilación, sistematización y georreferenciación de los conocimientos que puedan identificarse como generados en el proceso de presupuesto participativo (PP) 1995-2018.

Componente saber + hacer

Para el efecto, se tuvo en cuenta el campo de actuación de la jurisdicción del municipio de Pasto, conforme a la división política-administrativa vigente: 12 comunas y 17 corregimientos. La temporalidad del estudio abarcó el período comprendido entre 1995 y 2018, dos décadas de existencia e implementación de presupuesto participativo (PP). Así mismo, demandó la consulta, reseña y análisis de diversas fuentes de información, tanto primarias, como secundarias, oficiales y no oficiales, disponibles en el medio y al alcance del equipo investigador. Adicionalmente, se diseñó el plan de análisis de la información procesada, basado en la triangulación del enfoque teórico orientador asumido, la evidencia empírica proveniente de las fuentes de información primaria y secundaria consultadas y el trabajo de campo realizado.

Adicional a ello, se empleó técnicas de investigación para la recolección de información primaria, proveniente de los actores institucionales, gubernamentales, privados, no gubernamentales, académicos, cívicos, comunitarios y ciudadanos, vinculados a la experiencia sobre presupuesto participativo (PP) en las dos décadas 1995-2018, particularmente, entrevistas semiestructuradas, grupos focales, observación participante y diálogos de saberes en campo, al momento de la implementación real del PP, durante el tiempo de vigencia de la investigación, cuyos instrumentos serán objeto de diseño en la primera parte de la implementación del estudio.

Complementariamente, se reseñó la información disponible en formato físico, impreso, digital, fotográfico o audiovisual, alusiva a los ejes de la sistematización de la experiencia en las primeras décadas de su puesta en vigencia y realización; de este modo, despertó un interés investigativo particular la información proveniente de los estudios, balances, evaluaciones e investigaciones formativas o científicas llevadas a cabo en centros de generación de conocimiento. La normatividad puesta en vigencia sobre la materia, en su relación directa con las orientaciones de

política pública, es un aspecto esencial para valorar el potencial social y político de la experiencia PP y, por tanto, de interés vital para su estudio.

La triangulación de la información proveniente de las fuentes primarias y secundarias disponibles, con la observación participante en las sendas de la implementación del PP y el trabajo en campo, durante la vigencia del estudio, empleando las técnicas cuali-cuantitativas, permitieron dar el tratamiento adecuado para efectos de garantizar el cumplimiento cabal de los objetivos propuestos y, a la vez, generar los insumos para el cumplimiento de los resultados esperados y de los compromisos adquiridos.

Componente ASC

Este componente orientó las acciones con miras a que el nuevo conocimiento generado sea socialmente apropiado, tanto las actividades de identificación, acopio, organización y georreferenciación de la información documental como las propias de la sistematización de la experiencia, para el diseño y aplicación de los indicadores de impacto social y político, encaminados hacia este propósito.

Los actores del presupuesto participativo (PP) fueron involucrados desde el inicio de la investigación, contribuyendo a definir el sentido de la evaluación y los usos del conocimiento que de ella resulten. En principio, estuvo el equipo de investigación del que hace parte la Alcaldía de Pasto-SDC y la Universidad Mariana, Programa de Trabajo Social.

La incorporación de este componente a la evaluación buscó garantizar que sus resultados sean incorporados a las prácticas institucionales y a las sociales por igual, de modo que los indicadores se usen para la toma de decisiones en los espacios de participación en los que interactúan los actores. Se espera contribuir así a la construcción de una sociedad del conocimiento, donde dicho componente tenga sentido y aplicabilidad en los procesos cotidianos de participación, en la planeación, la gestión, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la inversión de los recursos públicos. De esta manera se avanzaría en el anhelo de una red de conocimiento sobre la democracia, la planeación, la ciudadanía y el territorio.

Vinculación de los componentes en las fases de la evaluación

Los componentes referidos, aun con sus modalidades específicas de investigación y apropiación social del conocimiento, se concretaron en las fases de investigación evaluativa descritas por Pichardo Muñiz (1993). Así, se afianzan los procedimientos típicos de una evaluación, garantizando que cada uno se apoye en el rigor de una modalidad investigativa. Su entrelazamiento lógico, secuencial, ordenado y complementario se expresa a continuación.

Fase 1. Diseño e implementación de la evaluación

En esta fase, se especificó los parámetros, los indicadores, las fuentes de información, ubicación temporal, las técnicas e instrumentos de evaluación y los participantes en las actividades evaluativas. Duración 7 meses calendario. Para lograrlo, se procedió con la identificación, acopio, consulta y procesamiento de la información. La reseña de la información inició por la ubicación, consulta y clasificación del material disponible, en los diversos formatos posibles y en las múltiples fuentes. La reseña se orientó bajo los ejes definidos para llevar a cabo la sistematización de la experiencia, en el período comprendido entre 1995 y 2018.

El resultado esperado de esta fase fue la ubicación, la clasificación, la contextualización y el procesamiento de la información, lo cual posibilitó, en primera instancia, llevar a cabo la reseña de las metodologías implementadas, las inversiones realizadas, las instancias y los actores partícipes en la experiencia de presupuesto participativo (PP) en Pasto, período 1995-2018, en las 12 comunas y los 17 corregimientos de la jurisdicción municipal; además, se logró identificar similitudes, diferencias y tendencias; en segunda instancia, se identificaron los alcances y las limitaciones, los logros y desaciertos.

Fase 2. Análisis evaluativo y proyección

En esta fase, se realizó el análisis de la información acopiada, discusión, síntesis y clasificación por núcleo temático. El plan de análisis de la información procesada por cada uno de los ejes de la evaluación, basado en la triangulación de los datos provenientes de las fuentes primarias, las fuentes secundarias y el trabajo en campo, permitió derivar los insumos requeridos para dar cuenta de los objetivos investigativos y alcanzar los resultados esperados. La esencia analítica, proveniente de la evidencia empírica y científica derivada en esta fase, generó como resultado investigativo el fundamento requerido para dar cuenta de la evaluación del PP en Pasto, a partir de los indicadores de impacto social y políticos diseñados, desde sus metodologías, los actores partícipes y la inversión realizada, base para el diseño de las directrices político-sociales, pretendidas para la apuesta por la consolidación del proyecto político democrático participativo en Pasto.

Fase 3. Generación de productos y resultados investigativos e inicio de su divulgación

En esta fase, se emplearon estrategias, técnicas y métodos para la generación de nuevos productos de conocimiento propios de las ciencias sociales y humanas, así como para la divulgación y apropiación social del conocimiento generado por parte de la población interesada en la temática: entidades gubernamentales del orden municipal, distrital, departamental, nacional e internacional; empresas privadas y fundaciones empresariales; academia en general; organizaciones no gubernamentales, cívicas, sociales, comunitarias y ciudadanas.

Fase 4. Finalización y cierre administrativo del proyecto

En esta fase, se entregó los informes técnicos, financieros, administrativos, sus soportes y demás documentos que acreditaron el cumplimiento de los compromisos; documentos requeridos para el cierre formal junto con el acta de finalización.

Ruta metodológica

El proceso de sistematización de la información comenzó con la recolección o búsqueda de documentos realizada desde los diferentes descriptores, donde se efectúo el primer vaciado de información, tomando como referencia la "ficha bibliográfica" y la "ficha temática", las cuales se aplicaron a fuentes secundarias oficiales y no oficiales. Mediante el desarrollo de la actividad, el grupo de investigadores identificó la débil sistematización de los procesos desarrollados en el área de presupuesto participativo (PP) por parte de los líderes de la zona urbana, a diferencia de la información encontrada en la zona rural.

De esta manera, se procedió a organizar los contenidos resultantes de las fichas temáticas en la matriz de procesamiento de información; se clasificó la información por los diferentes niveles de análisis del sistema categorial, a saber: descriptores, subcategorías y categorías. Con esto, se logró identificar memos que resumen los aspectos comunes o contradicciones de las fuentes registradas con respecto al presupuesto participativo (PP) durante el periodo de 1995 a 2018. Así, los memos se convirtieron en elementos para el informe final de análisis de información, ya que permitieron identificar comparaciones, contradicciones o semejanzas en la información de las fuentes de documentos oficiales y no oficiales. A futuro, este compendio de información será insumo para profundizar en las categorías establecidas en el proceso de investigación.

El resultado de este procedimiento permitió realizar la "triangulación de la Información" a partir de tres niveles de compilación de la información, el primero se llevó a cabo mediante la redacción en prosa de los resultados por descriptores; luego, se organizó la información por subcategorías y por categorías, de las fuentes secundarias oficiales y no oficiales.

Posteriormente, se procedió a realizar el análisis e interpretación, como un capítulo que da respuesta a los dos primeros objetivos específicos. Por lo tanto, en un primer momento, se encuentra compilado el estado del arte que surge como producto de la revisión realizada en la presente investigación, el cual contiene la información distribuida de acuerdo con las categorías analizadas.

En un segundo momento, se encuentran taxonomías, revisión teórica, descripción teórica de categorías, subcategorías y descriptores, que se articulan

con la información encontrada en los documentos oficiales y no oficiales. Además, contiene una síntesis de cada categoría, la cual integró la teoría con la realidad encontrada en el objeto de investigación. Cabe mencionar que, este proceso contó con el acompañamiento de las asesoras, los jurados y con el apoyo del asesor interinstitucional de la Universidad de Antioquia.

Finalmente, se generaron las conclusiones y recomendaciones, que dan respuesta al tercer objetivo, con el fin de elaborar elementos que favorezcan la democracia participativa, los procesos y estrategias de formación ciudadana en el municipio de Pasto.

Diseño de instrumentos

Para el presente estudio, se tuvo en cuenta dos instrumentos: la “ficha bibliográfica” y la “ficha temática”. Estas se diseñaron a partir de los elementos centrales de la investigación presentes en el Sistema Categorial. Lo anterior se realizó con el fin de filtrar los documentos que brindan un aporte significativo al presente estudio.

La “ficha bibliográfica” es un instrumento que permite registrar la información de datos generales de los documentos, artículos o libros, a fin de generar la referencia bibliográfica de cada uno de ellos. Esto se realizó en una matriz de Excel, en la cual se digitaron los datos pertinentes. Su utilidad se fundamentó en la organización de las diferentes fuentes documentales revisadas en el proceso de búsqueda de la información, además, se constituye como una base de datos para las personas que investiguen el mismo tema.

La “ficha temática” es un instrumento que condensa datos cualitativos de varias unidades de análisis, cuyo objetivo es registrar la información textual clave para el fortalecimiento de la investigación, puede contener más de un tema que permita el desarrollo y la interpretación de los documentos analizados dentro del estudio. La herramienta fue de gran utilidad puesto que permitió consolidar la información puntual desde los elementos del sistema categorial, es decir, actores participantes, metodología, inversión e impacto, en relación con el tema de estudio de presupuesto participativo (PP).

Validación de instrumentos

Como parte del proceso de validación, se seleccionó a varios expertos, con el fin de recoger sugerencias para la aplicación exitosa de los instrumentos. Entre ellos, las magísteres María Inés Pantoja y Annie Gordillo, del área disciplinar de Trabajo Social; la especialista Mayra Ortega, coordinadora de cabildos de la Alcaldía de Pasto.

Los expertos dieron varias sugerencias, así, para cualificar los instrumentos, manifestaron lo siguiente: “los descriptores necesitan ser más explícitos”, “revisar

la coherencia entre la subcategoría y el descriptor"; para las técnicas de recolección, "revisar redacción de algunos componentes", "si van a contemplar entrevistas, deben referenciarse como otra técnica a parte de la revisión documental"

Vaciado de información

El proceso de vaciado de información se visibilizó en el momento de trasladar de forma textual cada dato de las fichas bibliográficas y temáticas, cuyas fuentes se recogieron de documentos oficiales y no oficiales que se encontraban en escenarios académicos, del sector público y de la misma comunidad.

Una vez transcrita la información, se procedió a organizarla en las casillas que corresponden a los diferentes descriptores, relacionados con los actores, las metodologías, la inversión y los impactos del presupuesto participativo en Pasto en el tema de infraestructura.

Con el anterior procedimiento, se procedió a concentrar la información por niveles de análisis, identificado recurrencias en las fuentes y narrando en prosa los resultados por descriptores, subcategorías y categorías.

Triangulación u homologación de resultados

Este proceso se llevó a cabo de manera independiente, tanto en la información de las fuentes oficiales como en la información de las no oficiales. En este sentido, se realizó un análisis que comprendió tres niveles. En el primer nivel, se trasladó de manera textual la información que dio respuesta al descriptor; en el segundo nivel, se agruparon los datos de cada uno de los descriptores, con los cuales se construyó una prosa que dio respuesta a la subcategoría correspondiente; en el tercer, se procedió a unir las prosas de las subcategorías, generando un consolidado final que argumenta la categoría.

Categorías inductivas

Una vez organizados los tres niveles de prosa analítica, a partir del sistema categorial, se identificaron las categorías inductivas, que se convirtieron en el insumo para el proceso de análisis e interpretación de los resultados.

Tabla 2

Categorías inductivas

Categorías	Subcategorías	Descriptores	Categorías inductivas
Actores (fuente de producción del documento)	Tipo de actor	Académico	Participación instituciones de educación superior a nivel regional
		Poder público	Actores del poder público: voceros ciudadanos y la Alcaldía a través de su secretaría
		Organizaciones no gubernamentales	Participación de las ONG en el proceso de PP
		Organizaciones comunitarias	Representación de las organizaciones comunitaria a través del Consejo Territorial de Planeación, JAL y JAC
		Agencias de cooperación internacional	
		Sector privado	Participación del sector privado desde los gremios económicos
		Otros actores referenciados	
	Funciones (actividades o tareas de cada tipo de actor)	Representación ciudadana	El mecanismo de votación para la priorización de proyectos ante la Alcaldía
		Formulación de propuestas	
		Diseño de la intervención institucional	
		Contratación	
		Ejecución	
		Revisión, control social, seguimiento y evaluación	
		Intercambio de experiencias y transferencia de conocimiento	
	Beneficiarios	Habitantes del barrio	
		Comunidad en general	Proyectos para grupos poblaciones en corregimientos y comunas
		Habitantes de la comuna	
	Relacionamiento entre actores	Alianzas estratégicas	
		Contratos y convenios	
		Relaciones verticales de la institución a la comunidad	Relación vertical entre la Alcaldía y la comunidad
		Relaciones horizontales: diálogo de saberes	Relaciones horizontales entre voceros, ciudadanos, representantes públicos y comunidad
		Confrontación	
		Otras opciones	

Metodología (concepto y forma operativa implementada)	Iniciativas	Mecanismos de participación	
		Prácticas de participación	Desarrollo de talleres juveniles y comunitarios
	Toma de decisiones	Espacios informativos	Planeación y desarrollo de jornadas de capacitación
		Procedimientos o mecanismos para la toma de decisiones	Mecanismos e instrumentos para la priorización de necesidades y planeación de proyectos
		Espacios para la negociación y concertación	Pre cabildos y cabildos, espacios para la negociación y concertación
		Espacios para la deliberación	
	Instancias	Mesa local de participación	Alcaldía de Pasto, única instancia en la definición de metodología de PP
		Juntas administradoras locales	
		Consejo Territorial de Planeación	
		Concejo Municipal de Pasto	
		Consejo Municipal de Participación Ciudadana	
	Ciclo participación ciudadana	Incidencia social y política en programas de gobierno y planes de desarrollo	Nivel de apropiación y empoderamiento de la comunidad y los entes públicos
		Construcción participativa de la metodología	Alcaldía como único actor que construye la metodología del PP
		Concertación, gestión y definición de proyectos	
		Seguimiento	Veedores ciudadanos a través de SINGER (Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública del municipio de Pasto)
		Evaluación y control social	
	Fases del PP	Precabildo	Etapa previa de reconocimiento del contexto, preparación del cabildo y priorización del presupuesto
		Cabildo	Presentación de un diagnóstico general, priorización de problemas y compromiso del gobierno
		Poscabildo	Seguimiento y control a la ejecución de los proyectos y propuestas
	Articulación entre el ciclo de la PC y el PP	Vinculación de necesidades priorizadas en asambleas comunitarias de precabildos	

Inversión en Infraestructura según PP	Planeación (inversión estimada para iniciativa priorizada)	Plan operativo anual de inversiones del municipio de Pasto para el período 1995-2017	Planeación en inversión de infraestructura en el municipio
	Criterios para la asignación de presupuesto)	Inversión para infraestructura, definida en las fases de precabildo y cabildo	Criterios de inversión para infraestructura en el municipio
	Ejecución presupuestal (contratación, implementación)	Informes de gestión municipal y rendición de cuentas semestral y anual.	
Impacto transformador: fortalecimiento democracia participativa y sus estrategias de acción	Condiciones de vida	Respuesta a necesidades sociales y del contexto territorial	Obra de infraestructura vs. bienestar de la población
		Cambios que modifican concepciones y actuaciones de diferentes actores	Recomposición del poder en la gestión pública
		Continuidades y rupturas	Continuidad en la inversión y ruptura en el proceso por escaso seguimiento y control
	Cultura, política y organizativa	Sujetos que participan	Preponderancia de la participación de las comunidades rurales sobre las urbanas
		Ámbito político involucrado	Gobiernos locales de turno y mesas locales de participación
		Ámbito social (generación, fortalecimiento o consolidación de organización social)	Consolidación de la participación en el ejercicio del PP
		Relaciones sociopolíticas	Alcaldía de Pasto, organizaciones comunitarias rurales y urbanas.
	Justicia social	Tiempo de entrega a los usuarios	Tiempo de ejecución y cumplimiento de proyectos
		Cobertura	Comunidades rurales y urbanas, corregimientos y comunas
		Grado de satisfacción de los usuarios	

Capítulo 2.

De la democracia al presupuesto participativo

En las últimas tres décadas, como ciudadanos hemos participado o presenciado cambios relevantes y precipitados en lo político y en el auge de las políticas públicas, por ello, los gobiernos, en el orden nacional, departamental o municipal, encaminan acciones para dar respuestas a dimensiones como la convivencia social, pero también temas que generan retos en la globalización económica, axiomas neoliberales de corte privatista, sociedades más complejas en cuanto a organizaciones sociales, laborales, dinámicas familiares y, con ello, nuevos valores culturales de identidad y acciones colectivas. Al respecto, Sáenz y Rodríguez-Burgos (2010, como se citó en Rodríguez y Guajardo, 2021) refieren:

> Ante el creciente interés de la ciudadanía de participar en asuntos públicos, los gobiernos han tenido que incorporar en su agenda estrategias innovadoras para unir la esfera del gobierno a la esfera pública. La ciudadanía en la actualidad, cuenta con diversos instrumentos por medio de los cuales puede participar en las decisiones del gobierno de manera importante. Este nuevo esquema es denominado Participación Ciudadana y ha generado interés dentro de la investigación debido al impacto directo hacia democracias más participativas. (p. 92)

En la década de 1980, por ejemplo, algunos países retornaron a regímenes democráticos, mientras que, en la década de los 90, se implementaron políticas más de corte neoliberal, cuyos alcances se direccionaban a la disminución del gasto público, restringir las injerencias estatales, dinamizar el mercado y la liberalización comercial. A fines del siglo pasado, al mismo tiempo que se cercaba la práctica neoliberal, se causaba una ampliación de la esfera de lo “público”, donde se empezó a privilegiar a la ciudadanía con su contexto, resaltando la necesidad de articular lo estatal con los movimientos sociales en el acompañamiento de estos procesos políticos (Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Subirats, 2003; Cabrero Mendoza, 2005; Carmona, 2012, como se citó en Carmona y López, 2018).

En Colombia, este panorama no se aleja de esta realidad, sobre todo durante el periodo que se viene analizando, como se describe en el "Análisis de la Calidad de la Democracia en Colombia", realizado por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales –CEDAE– y Centro de Análisis y Asuntos Públicos –CAAP– (2019), cuyos datos se apoyaron en indicadores de V-Dem, para brindar un panorama de la evolución de la calidad de la democracia en Colombia, entre 1958 y 2018. Este análisis descriptivo fue organizado en cinco dimensiones, bajo las cuales se comprende la democracia, a saber: la electoral, la liberal, la participativa, la igualitaria y la deliberativa (Carmona y López, 2018).

En este sentido, es importante hablar sobre democracia porque permite identificar cómo se participa, para qué se participa y responder la pregunta cómo es la democracia en Colombia, por ello, es necesario retomar el aporte de Sartori (1993), quien manifiesta que "la democracia es importante porque establece que cosas esperamos de la democracia. Si vamos a definir la democracia de manera ´irreal' no encontraremos nunca 'realidades democráticas'" (p. 3).

De acuerdo con lo anterior, es necesario precisar sobre la compresión de este panorama de transformación, en primera instancia, "la estabilidad de la democracia colombiana que, después del breve interludio a mediados del siglo pasado, durante la dictadura del general Rojas Pinilla", no sufrió más rupturas posteriores" (CEDAE y CAAP, 2019, p. 93). Sorprende como esta longevidad contrasta fuertemente con las experiencias de otros países latinoamericanos, como el índice de democracia electoral colombiano con el brasilero y el venezolano. La mayoría de países de América Latina, como Brasil, tuvieron gobiernos autoritarios durante las décadas de 1970 y 1980. Incluso, más recientemente, la democracia se erosionó lentamente en el país vecino Venezuela, hasta desaparecer y dar paso a un régimen autoritario. En medio de estas coyunturas regionales, la democracia colombiana se mantuvo (CEDAE y CAAP, 2019).

Además, en este informe se destaca cómo la democracia colombiana ha sobrevivido en medio de un difícil y violento conflicto armado. En ese sentido, su persistencia se acerca incluso a la terquedad, según los autores, donde el conflicto ha coartado el pleno desarrollo de la libertad civil y política de muchos colombianos. Ahora bien, el estudio referenciado, mira como otro hito de la democracia colombiana la aprobación de la Constitución de 1991, donde la promulgación de una nueva carta política fue un punto de quiebre positivo para todas las dimensiones de la democracia colombiana, según los resultados publicados, rescatando que efectivamente transformó y profundizó la relación entre un Estado de gobierno garante de derechos y una sociedad civil fortalecida, y corresponsable también de hacer efectivos sus derechos. En términos generales, las dimensiones participativa y deliberativa de la democracia evidencian una mejora en Colombia, de 1958 a 2018, destacando instrumentos institucionales para la descentralización

y la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa después de 1991 (CEDAE y CAAP, 2019).

En este marco, cobra relevancia inquirir con más argumentos acerca de las transformaciones de las políticas públicas, que se traduce en reconocer la interacción y participación de diversos actores en el desarrollo de estas, en un contexto, como se evidenció anteriormente, de dependencias mutuas y redefiniciones en la relación Estado-sociedad. Para analizar las características de este fenómeno y distinguirlo de la diada gobernante-gobernado de tipo jerárquico y centralizado, hoy en día viene cobrando fuerza el término de gobernanza como nuevo estilo de gerencia y de gestión, que busca generar mayores niveles de vinculación y cooperación entre los diversos actores estatales y no estatales, a partir de los cuales se establecen redes de decisión y de intercambio (Carmona y López, 2018). De acuerdo con Zurbriggen (2011), quien afirma:

> El concepto de gobernanza (governance) adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas. En la sociedad actual, los procesos nacionales de decisión pública se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores internacionales, nacionales, regionales y locales. (p. 40)

Por lo tanto, es necesario identificar esos modelos de gestión para una nueva gobernanza, que aporte en la consolidación de otros ambientes sociales, económicos, políticos, culturales, para decisiones que vinculen diferentes actores en la consolidación de proyectos procesuales que trasciendan más allá de las metas de plan de desarrollo o de voluntades políticas.

Históricamente las formas tradicionales de gobierno centraban su desarrollo en la comparación de la esfera pública, monopolio de las decisiones colectivas, y centraba su legitimidad política en las elecciones, con un contexto privado, caracterizado como apoyo y respaldo bajo un ámbito de relaciones sociales alejado de la política, con un centrado interés de consolidar una agenda pública ceñida exclusivamente a los aspectos socioeconómicos, focalizando la acción colectiva entendida como expresión excluyente de intereses homogéneos a través de los partidos y los sindicatos (Carmona y López, 2018).

Por lo anterior, los cambios generados en los últimos años obligan a los gobiernos a impulsar una mayor articulación entre actores, que permitan consolidar diagnósticos más cercanos a los problemas colectivos y gestionar los recursos necesarios (políticos, económicos, técnicos) para darles solución. De otra parte, esta nueva tendencia también invita a acciones colectivas que se diversifiquen, de la misma forma que los partidos políticos y el funcionamiento electoral, no como el único mecanismo legitimador, por el contrario, lograr que se incrementen las

interdependencias entre los distintos organismos, niveles de gobierno y los actores sociales, por la envergadura y escala de los problemas, y la gobernanza aparece, entonces, bajo un enfoque que busca abordar los nuevos elementos de dificultad del contexto sociopolítico (Carmona y López, 2018).

Lo anterior tiene total coherencia con lo que planteó Rousseau, cuando, al referirse acerca de "la democracia directa, la caracterizó en el marco de la lucha entre los pequeños propietarios, artesanos, campesinos, obreros, es decir, la mayoría, frente a las clases dominantes" (Matías, 2004, p. 20). Ahora, como lo explica Ignacio Vila (como se citó en Matías, 2004), si bien es cierto, los contextos de Rousseau cambiaron en cuanto a la composición de clase, mas no en la aplicación de la democracia participativa, en la medida que esta exige que los actuales actores no se deben a una clase en particular, sino a los intereses sociales y políticos.

El conflicto entre democracia representativa y democracia directa es el nuevo foco de interés entre la concepción política tradicional-conservadora y la concepción política progresista; la primera reconoce y enfatiza en su eje centralizador del manejo del poder, y la segunda busca un escenario más descentralizador. Si en 1791, la burguesía decretó la ilegalidad de la libre asociación de los obreros por "atentar contra la liberta y la declaración de los derechos humanos", hoy algunas tendencias políticas tradicionales-conservadoras plantean que los mecanismos de participación o estrategias participativas como el PP pueden llegar a suplantar el poder de la representación obtenido a través del voto (Matias, 2004).

Por su parte, Strasser (2000, como se citó en Bloj, 2009) corrobora lo anterior al manifestar que la democracia no es ni un tipo de Estado ni de sociedad, sino un tipo de régimen político que se hace efectivo por dos caminos: la representativa y la deliberativa, consolidadas a partir del siglo XVIII, donde la primera se ha forjado alrededor del Estado Liberal y, la segunda, conlleva el cuestionamiento intrínseco a la representación en pleno ejercicio de la soberanía popular. Sin embargo, es posible contar también con tendencias y experiencias donde el PP perfectamente puede articular la democracia participativa con la democracia representativa, garantizando poder de influir en las decisiones desde los territorios y sectores y, de otra parte, decidiendo desde los órganos electoralmente legitimados a nivel departamental o municipal: presidentes, concejales, alcaldes o gobernadores. Es aquí donde el PP se puede convertir en una institución que supera la democracia electoral, y consolide el modelo de democracia participativa (Matías, 2004).

En la cosmovisión liberal aparece la categoría de ciudadanía, dando cuenta del entretejido político primario entre el individuo y el Estado, y como garantía de igualdad: "los derechos civiles y políticos son los atributos de la ciudadanía, contrafaz del régimen democrático y de un Estado que trata a todos igualmente" (Bloj, 2009, p. 16). Es así como, en el ejercicio de una democracia participativa,

la sociedad civil juega un papel activo en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, lo que contribuye a ampliar la construcción de la ciudadanía y el sano ejercicio de los derechos (Bloj, 2009). Ante esta nueva ola de injerencia ciudadana se va consolidando una tendencia hacia lo que debe ser considerado un municipio, no solo como un punto de encuentro burocrático, sino como ese espacio que va más allá de la infraestructura, aquel escenario que dirima políticas y democratiza la gestión pública (Giraldo-Zuluaga, 2015).

En líneas generales, se va involucrando el tema de la "descentralización" de atribuciones, competencias, poderes y recursos de la administración central hacia las administraciones locales o regionales; sin embargo, se observa que se ha convertido en un proceso de "desconcentración", como sucede en Argentina y Perú (Borja, 1987, como se citó en Ginestra, 2014). En teoría, la descentralización está al servicio de favorecer la distribución, el equilibrio territorial y una gestión más eficiente, sin perder de vista los niveles de gobierno subnacionales que respondan a proyectos democráticos sólidos y que contribuyan a solucionar los desequilibrios al interior de los países.

Ahora bien, este contexto emergente de ciudadanía, descentralizado o desconcentrado de lo público a los niveles más locales, invita a revisar nuevamente, en Colombia, la Constitución Política, que, en su artículo 2, consagra como fines esenciales del Estado: "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación" y, en el artículo 40, define: "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político". Este derecho a participar, se materializa cuando la ciudadanía interviene activamente en las fases de la gestión pública, desde la construcción de políticas, su ejecución, hasta su seguimiento, sin desligar el compromiso del Estado como garante del funcionamiento de mecanismos de interlocución con todos y todas (Constitución Política, 1991).

En Colombia, antes de la Constitución de 1991, el tema de la participación era casi nulo, con la entrada en vigencia de la carta magna, se marca un hito para la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, expresado en el artículo 1 constitucional, "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista". Así, se abrieron las puertas del Estado a la ciudadanía.

De manera complementaria, la Ley 1551 de 2012 asigna a los municipios funciones de promoción de la participación comunitaria y de la cultura de los derechos humanos, y la Ley 1757 de 2015 encarga, entre otras: "(…) i). Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género".

Adicionalmente, la Ley 1757 de 2015, en su artículo 90, define los presupuestos participativos, como el mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil, encargando a las entidades territoriales la función de organización y liderazgo para la construcción de estos presupuestos. Ahora bien, hay una normativa que respalda los procesos participativos; en la realidad, se encuentran tipos de aplicación, no siempre claramente delineados, pero es posible reconocer inicialmente la participación comunitaria, delimitada al barrio y, por otra parte, la participación ciudadana, que se refiere a la ciudad como un todo.

Desde esta perspectiva, la participación, más allá de ser un derecho social y democrático invaluable, propio de los ciudadanos, es un mecanismo fundamental para garantizar que el individuo comprenda, se comprometa e intervenga en la vida social, política, económica, cultural, medio ambiental del territorio que habita. También, podría ser entendida como una forma de compartir conocimientos, saberes, intereses y necesidades; desde el compartir se construye y reconstruye la ciudad, a partir de la experiencia vital propia del ser humano. Por ello, los esquemas de PP en Sur América se convierten en un instrumento de política y, a la vez, de gestión, a través del cual, las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen, en conjunto, cómo y de qué manera se van a orientar los recursos, teniendo como sustento los objetivos estratégicos contemplados en los planes de desarrollo regional y local.

Pero ¿cómo participar?... es la pregunta cumbre, para ello, en la opinión de autores como Fox y Millar (1995, como se citó en Rojas, 2015), es imprescindible el diálogo, el cual representaría aquella forma de participación ciudadana estructurada a partir de espacios de conflicto bien definidos y de la presencia de actores informados e interesados en los asuntos objeto del debate. El diálogo, por tanto, delimita la atención de los involucrados en un tema, aclara la posición de los actores al respecto y, a través de una escucha activa, se llega a conclusiones y resultados operativos. Es claro entonces que, las dificultades de la práctica participativa están muy ligadas con el exceso de monólogos y de palabrerías, más que de un diálogo con apertura (Briseño, 2011). De acuerdo con lo anterior, la participación ciudadana debe promover espacios y estrategias incluyentes, multiculturales, pluriétnicas con enfoques bien definidos, tal como lo manifiesta Sánchez (2009), "la participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde pueden decidir" (p. 90).

Ahora bien, aparecieron también modelos participativos en función de tres dimensiones, inspiradas en los trabajos de Fung (2004, como se citó en Hernández, 2008), a saber: **inclusividad de la participación**, relaciona con la acción colectiva generada en el municipio**; la intensidad de la participación**, ligada a los tipos de procedimientos y el alcance participativo de los sujetos, y **la influencia de la participación**, que vincula la acción participativa a la toma de decisiones

con respecto a la gestión pública. Estos modelos también están acompañados de instancias o espacios garantes de participación y herramientas destinadas a trasladar un poder efectivo a los ciudadanos como los núcleos de intervención participativa, los consejos ciudadanos, los planes comunitarios, los presupuestos participativos, etc.

Por su parte, experiencias significativas como las practicadas en la ciudad de Medellín, donde se ha venido construyendo un sistema de planeación local y presupuestación participativa (PLPP), como prácticas democráticas que abarcan un amplio espectro a nivel territorial, sectorial y poblacional, buscando, desde su formulación inicial, la sostenibilidad social, política, institucional y técnica de los procesos institucionales y comunitarios. En esa medida, hablar de planeación se vuelve esencial, pues es de los activos más importantes al discutir la destinación de los recursos, en aras de lograr los objetivos que tienen los programas de los gobiernos locales, por lo tanto, el presupuesto participativo es una herramienta que fortalece la democracia (Villareal y Bermejo, 2011).

Con base en lo anterior, la institución del presupuesto participativo (PP) se convierte en un escenario que reivindica la apuesta histórica de acompañar las legitimidades formales transitorias e informales permanentes en las comunidades. El poder originario o legitimador, que descansa en la conciencia social ciudadana, respecto a la autoridad con el poder delegado que establece límites con una noción, en ocasiones, entre los que mandan y los que obedecen. Por ello, el PP es el equilibrio entre los dos poderes: delegado y legitimador (Briseño, 2011).

En este sentido, la participación democrática implica que la gente dialogue, pacte, priorice y tome decisiones para superar la forma tradicional de participar; esto es posible en el ejercicio del poder decisorio sobre los recursos para los proyectos que las comunidades han identificado y gestionado. Por esta razón, se introduce el concepto de planificación pública en oposición a la planificación meramente técnica, como un enfoque desde las dinámicas participativas, enmarcadas en la cultura política que renace en el seno de la sociedad.

Por ende, acogiendo estas posturas y trayéndolas al contexto de la institucionalidad en Colombia, el presupuesto participativo (PP), como un proceso de discusión y consenso entre gobernantes y gobernados sobre la adecuada inversión de recursos públicos, está encaminado a la satisfacción de las necesidades básicas y contribuir al desarrollo de los territorios y a la consolidación de la administración pública local (Franco et al., 2019).

De este modo, la esencia del presupuesto participativo (PP) es lograr que la participación ciudadana no se reduzca a la elección de los gobernantes (democracia representativa), sino que debe incluir decisiones generadas por parte de los

gobernantes y los ciudadanos en las políticas públicas (democracia participativa). Bajo este fundamento, este instrumento se puede llevar a la práctica por medio de procesos de cogestión con respecto a los asuntos públicos entre el gobierno y los actores sociales, reconociendo que la democracia esté en la esfera local.

Así, los cabildos en el municipio de Pasto han generado dinámicas de cogobernabilidad con la ciudadanía; tienen una estrecha relación con nuestra identidad cultural, en especial la heredada por las comunidades indígenas pastos y quillasingas, cuando en épocas memorables realizaban trabajos en colectivo en mejora de lo social, los comunitario y lo público. Esta acción democrática se le denominó **minga**, esta forma ancestral de acción colectiva es el fundamento conceptual del PP.

> Desde las Mingas, empezamos a construir toda una historia de participación ciudadana. El Cabildo, que no sólo existe desde la constitución del 91 como un espacio para la toma de decisiones, también aparece en las cedulas reales. El Cabildo fue una de las primeras instituciones que España impuso en América tomando como modelo el sistema organizativo que regía en los municipios españoles de la Edad Media, como mecanismo de defensa de las libertades populares. (Lara, 2009, p. 45)

Actualmente, en este contexto se pretende rescatar lo ancestral, recuperarlo, reivindicarlo y articularlo dentro de las formas de vida social, política y cultural actual. De igual manera, se rescata la importancia y la tradición histórica que nos precede y, de cierta forma, nos determina.

Desde hace más de 25 años, las diferentes administraciones del municipio de Pasto adoptaron la construcción de un modelo más eficiente, iniciando con la realización de cabildos en el sector rural del municipio. Posteriormente, se implementaron las “Mingas de la Pastusidad”, en las cuales se recoge el pensamiento de la democracia directa. Seguido a este proceso, se desarrollaron los precabildos y cabildos, con la realización de asambleas ciudadanas, creándose una metodología y reglas claras, cuyo eje fundamental fue la identidad cultural. El siguiente proceso fue orientado al cumplimiento de los proyectos priorizados con la comunidad, se realizó el seguimiento de los proyectos, legitimando el empoderamiento social, a través de la rendición de cuentas y las mingas.

Con la evolución de la experiencia de los PP, en sus diferentes esquemas o metodologías, se han ido consolidando como el escenario más apropiado para que la comunidad reciba el conocimiento y se acerque a su propia realidad, convirtiéndose en una de las instancias sociales de mayor importancia, donde se definen las rutas, cronogramas, contenidos y características del sistema participativo. Esto supone que el desarrollo de una experiencia de presupuesto participativo (PP), a mediano

plazo, trae consigo un cambio cultural y organizacional importante, pues pone en cuestión las prácticas tradicionales de la administración pública, especialmente en la relación entre el personal técnico-funcionarial y la ciudadanía. "Se trata del cambio, desde una administración pública cerrada, de procedimientos y rutinas estandarizadas, a una más activa, de proximidad y dispuesta a colaborar con la población" (Francés y Carrillo, 2008, p. 33).

Hoy en día, la planeación y los presupuestos participativos son parámetros fundamentales para la construcción colectiva de territorios de paz, mediante relaciones reticulares de gobernanza, la identificación de las necesidades y las apuestas de desarrollo en cada contexto. Es una valiosa oportunidad para que el proceso de participación sea continuo y amplio, se discutan, con las comunidades, las acciones y programas para la priorización de la inversión anual, a fin de avanzar en la plena garantía de derechos, como parte esencial para lograr el cierre de brechas, generar y estrechar vínculos de confianza entre gobernantes y ciudadanos, requisito fundamental para el mantenimiento de territorios en convivencia pacífica.

No obstante, del presupuesto participativo (PP) se ha venido documentado y sistematizando experiencias significativas en Europa, Asia, África y América Latina, como lo referencia Allegretti (2010), y entre lo más relevante, conceptualmente es posible extraer las siguientes definiciones, potencialidades y retos (Allegretti, 2011).

Figura 1

Presupuesto participativo desde diferentes perspectivas



Desde una visión instrumental:

- El presupuesto participativo (PP) se concibe como: “un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental” (Goldfrank, 2006, p. 4).

  Como objeto de estudio y política pública:

- El presupuesto participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas (Genro, 2000, como se citó en Gómez, 2022).

  Como poder delegado respecto al poder originario:

- El presupuesto participativo “no es una actividad más que encara un municipio, se trata de una apuesta por un nuevo modelo de gestión cuyo eje central es el protagonismo popular en la construcción de una ciudad más democrática e inclusiva” (Secretaría de Relaciones Parlamentarias, 2011, diapositiva 12).

- El acto del presupuesto participativo (PP) es un sistema permanente de consulta y rendición de cuentas a los ciudadanos electores, a los dueños de las finanzas públicas, a los que pagan los impuestos y, por lo tanto, sostienen la municipalidad.

- El presupuesto participativo (PP) es un instrumento institucional y de organización social que sirve para dar respuesta a la crisis de representación de los partidos políticos en cuanto a su modelo organizativo. Está agotándose y muriendo la lógica de organización vertical de los partidos políticos, donde la parte concentrada en el vértice de la pirámide política-social es la que toma las decisiones

  Desde una concepción pública y participativa:

  - El presupuesto participativo (PP) es una mecánica diferente de presupuestación por la cual una parte del presupuesto municipal o regional se reserva para decisiones que se tomarán en asambleas deliberativas; estas prioridades deberán convertirse en proyectos que luego serán consensuados, negociados o rechazados por las áreas de gobierno y por la población votante. (Bloj, 2009, p. 18)

- El presupuesto participativo (PP) inaugura una concepción participativa de la presupuestación, y que algunos autores califican de “gestión social de las finanzas” (Matías, 2004, p. 21).

- Este instrumento, que busca conectar la acción del gobierno con las demandas ciudadanas a partir de reuniones y asambleas periódicas, donde la población debate y se expresa sobre las prioridades en la aplicación de los recursos locales, supone el despliegue de nuevas formas de cogestión pública y una combinación de democracia directa y semidirecta (por la elección de delegados) en la toma de decisiones. (Carmona y Martínez, 2014, p. 278)

Desde la gestión participativa:

- El presupuesto participativo (PP) es una forma novedosa de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática. Ese mecanismo de participación y deliberación ciudadana, a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos para resolver problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructura) (Carmona y López, 2018).

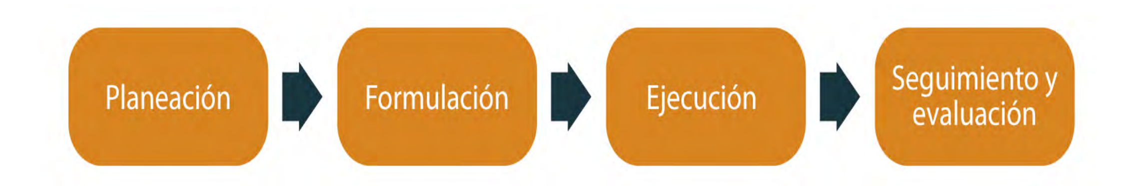
Como una herramienta de intervención ciudadana:

- El presupuesto participativo (PP) permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria. Donde en última instancia, el valor agregado es la disminución de las desigualdades y la reducción de la segregación espacial y social. (Llamas, 2004, p. 330)

Ahora bien, las etapas más recurrentes son las que se mencionan en la Figura 2.

Figura 2

Etapas más recurrentes



Planeación: Etapa inicial y decisiva donde se identifica las necesidades u oportunidades; se realiza la caracterización de la problemática, se plantea las posibles alternativas de solución y se recomienda la más adecuada, como lo menciona Contreras et al. (2003):

> Una primera y elemental condición para contribuir a la construcción del bienestar colectivo consiste en saber a dónde se quiere llegar, cuál es el horizonte que guía nuestro caminar y cuáles son las metas trazadas. Sin esta visión común será muy difícil lograr el encuentro de voluntades necesario para alcanzar estas metas compartidas. Por esta razón es particularmente útil comenzar explorando la idea y el concepto de desarrollo. Adicional a esto es conveniente examinar la contribución de lo local a la conducción y resultados de los procesos de desarrollo. (p. 12)

La planeación debe garantizar los alcances del proyecto a través del PP para la comunidad, a partir de la organización de los diferentes recursos: humanos, financieros, logísticos, tecnológicos; definir tiempos para la ejecución, responsabilidad; estás deben ser claras para promover en la población autogestión, autosostebilidad del proyecto, que no dependa únicamente de la intervención de la administración pública; esta debe depender de la responsabilidad que asumen los grupos que intervienen y hacen parte de los diferentes barrios, comunas, corregimientos y localidades de la ciudad

Formulación: Se establece el vínculo entre las necesidades y los recursos disponibles, se define las fuentes de financiación, objetivos, metas e indicadores que permitan evaluar el impacto social, económico, político, ambiental o cultural que se obtendrá a partir de la inversión en la comunidad desde la participación comunitaria, identificando potencialidades, oportunidades y recursos con los que se cuentan para garantizar la sostenibilidad el proyecto de inversión mediante una estrategia de presupuesto participativo (PP).

La etapa de formulación se debe desarrollar conjuntamente con la participación de las comunidades, priorizar proyectos de PP que integre a diferentes grupos poblacionales, por lo tanto, es necesario realizar reuniones con la gente para que conozcan el minuto a minuto del desarrollo.

Ejecución: Donde se materializa las actividades planeadas y se entrega los bienes o servicios contemplados como respuesta o solución a las necesidades que motivaron el proyecto de inversión.

La etapa de ejecución es la puesta en marcha del cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, a partir de la asignación de los recursos, como se evidencia en la publicación del Ministerio del Interior y Transporte (s.f.):

> En cuanto a la ejecución de los proyectos de PP, la cantidad y los montos de los mismos es variable entre un municipio y otro. Por lo general son proyectos con montos limitados, siendo lo más destacable del proceso la participación popular en la transformación de la realidad cotidiana de cada territorio. En

relación a la temática de los proyectos, la mayoría se inclinan por proyectos relativos a la infraestructura urbana o comunitaria. En menor medida también se pueden encontrar proyectos vinculados a deportes, cultura, educación, salud, medioambiente y otros. (p. 31)

Seguimiento y evaluación: Realiza el monitoreo a las metas definidas para el logro de los objetivos del proyecto.

En esta misma línea, entre las potencialidades del presupuesto participativo (PP) se destacan las siguientes:

- La relegitimación de las prácticas políticas.
- El despliegue de relaciones más horizontales y menos mediadas entre los gobernantes y la ciudadanía.
- Mejora de la gestión local en términos de mayor transparencia.
- Capacidad para incidir en las condiciones de vida de la población.
- La redistribución de los recursos hacia sectores vulnerables.
- La democratización de las relaciones Estado-sociedad mediante la creación de una esfera pública no estatal. (Carmona y López, 2018, p. 24)

Entre sus más relevantes principios:

1. Participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún estatus especial atribuido a las organizaciones comunitarias.
2. Combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas.
3. Disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos; es decir, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras. (Jaramillo, 2018, s.p.)

Los elementos sustantivos, según Matías (2004), son los siguientes:

- La participación ciudadana, vista como un derecho de los participantes del presupuesto participativo (PP), en especial de los vecinos, no como una concesión hecha por las autoridades, un líder o un grupo. Este enfoque permitirá avanzar en el hecho de que la gente se apropie del espacio, que lo haga suyo, en razón de que está ejerciendo un derecho (de participar), pero, a la par, ejerciendo otros derechos vinculados a este (asociarse, de libre expresión, de ser informado, etc.).

- La deliberación y toma de decisiones, significa que el espacio del presupuesto participativo (PP) debe servir para que se discuta sobre los asuntos públicos en términos amplios, no sólo de banquetas y pavimentación, ya que, al referirse a los problemas locales y barriales, es de entenderse que las discusiones y decisiones no deberán parcializarse; sino que se deberá adquirir otras dimensiones de abordaje de las problemáticas.

- Vigilancia y fiscalización de los ejercicios de participación ciudadana, las cuales fueron incluidas en agendas ciudadanas o como importantes insumos para ser considerados en los diagnósticos y en los planes municipales y locales. Más allá de lo anterior, la toma de decisiones es fundamental para la ciudadanía participante, en tanto que su voz y opinión pesen y no sean meramente consultados o requeridos para llenar formalidades y formatos.

- Construcción de ciudadanía, lo que significa dotar a los ciudadanos participantes de herramientas y elementos que los sitúe en la esfera pública, que dé significado la importancia de su participación, que les permita valorar que su voz está directamente vinculada a las decisiones que se tomen; que de otra manera se estará en una lógica de reproducción de espacios «adecuados» para que las autoridades les consulten, hagan reuniones amplias, pero que a final sean ellas quienes decidan.

- Transparencia y acceso a la información, a lo largo del proceso que implica el presupuesto participativo (PP), así como dentro de los espacios de deliberación, estos elementos son fundamentales. Sin transparencia y acceso a la información oportuna y veraz no se puede pensar en la toma de decisiones, los actos deberán adquirir entonces un sentido de hacer público lo público, eliminar la cultura de que la información es patrimonio personal o de un grupo. Abrir toda la información, ventilar las decisiones permitirá que la rendición de cuentas entre todos los actores se lleve de manera más natural.

- Vigilancia ciudadana y rendición de cuentas, este proceso es parte fundamental para cerrar círculos y llegar a buen puerto en la ejecución de los acuerdos y de las obras acordadas, en tanto que los ciudadanos serán contrapeso para que los acuerdos se logren en tiempo y forma, por ejemplo, una ley sobre presupuesto participativo.

Desde la perspectiva metodológica, el presupuesto participativo como un instrumento eficaz para el fortalecimiento de la democracia ha sido congruente desde sus inicios en la necesidad de identificar los problemas y priorizar un conjunto de intervenciones para poder solucionarlo, lo cual se logra gracias a la articulación con la planeación local, como herramienta de planificación territorial.

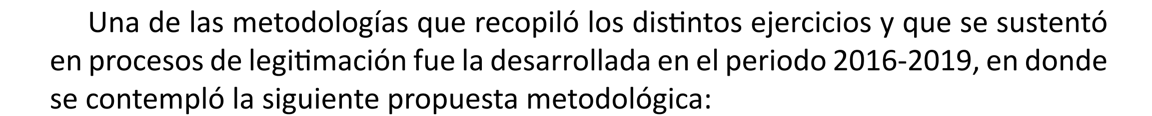
Así mismo, su metodología ha permitido llevar a cabo procesos de formación con la ciudadanía en temas necesarios como el manejo presupuestal y la formulación de proyectos, conllevando ejercer el derecho a la participación, el fortalecimiento y operatividad de las organizaciones comunitarias en cumplimiento de sus funciones y recuperación de la confianza en la institucionalidad y en los actores que la representan. Sin embargo, lo anterior implica que, metodológicamente el presupuesto participativo (PP) consolide grandes esfuerzos que permitan mayor cumplimiento de la asignación presupuestal para los proyectos de carácter social, especialmente para poder avanzar en su institucionalización.

Figura 3

Comparación de metodologías de presupuesto participativo



Fuente: Montenegro (s.f.).



Una de las metodologías que recopiló los distintos ejercicios y que se sustentó en procesos de legitimación fue la desarrollada en el periodo 2016-2019, en donde se contempló la siguiente propuesta metodológica:

Primer momento

Ejercicio de presupuesto participativo (PP) por comunas y corregimientos

En estos espacios, el objetivo fue motivar y promover los procesos de participación democrática desde los territorios, a través de ejercicios de concertación y decisión sobre la inversión local en pequeñas iniciativas de impacto para las comunidades en comunas y corregimientos.

1. **Pedagogía y socialización**. Se desarrollaron encuentros de formación en formulación de proyectos, gestión pública, ciclo presupuestal, enfoque diferencial e inclusión social para procesos de participación política y democrática en el contexto de paz y posconflicto, por comunas y corregimientos. Posteriormente, se socializó en comunas y corregimientos la ruta metodológica de presupuesto participativo (PP), reglas de juego y criterios de selección.

2. **Precabildos.** En esta etapa, se priorizó y concertó, en comunas y corregimientos, las iniciativas de desarrollo local, mediante la designación de delegados, conformado por ediles o por la ASOJAC correspondiente.

Igualmente, se establecieron las funciones de los delegados, a saber:

a) Orientar a su comunidad en la priorización de proyectos en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo “Pasto Educado Constructor de Paz” 2016-2019 y manejo de formatos para registro de perfiles de proyectos.

b) Recepcionar las iniciativas de proyectos de su comunidad.

c) Entregar en la asamblea de precabildo dichas iniciativas a la administración municipal.

- Asamblea general en comunas y corregimientos: se recepciona los perfiles de proyectos priorizados en los territorios.

- Conformación del comité evaluador: integrado por el alcalde, dependencias ejecutoras de proyectos, un vocero de JAL, un vocero de ASOJAC, un vocero por cada uno de los consejos de Juventud, Mujeres y Territorial de Planeación y entes de control municipal.

Las funciones del comité son las siguientes:

a) Evaluar la viabilidad técnica, financiera y legal de los perfiles de proyectos presentados por la comunidad.

b) Aprobar los proyectos que cumplan con los criterios de selección establecidos y que estén acordes con lo estipulado en el Plan de Desarrollo.

3. Cabildo. En esta etapa, se realizó una asamblea general por comuna y corregimiento, en la cual se informó y se socializaron los proyectos aprobados para ejecución, mediante acciones estratégicas.

4. Conformación de comités veedores y comités sociales. Se conformó un comité veedor por comuna y corregimiento para el seguimiento y supervisión de la ejecución de los proyectos aprobados.

5. Ejecución. Puesta en marcha de los proyectos aprobados.

6. Seguimiento y evaluación. El equipo de presupuesto participativo (PP) de la administración municipal realizó el seguimiento periódico de la ejecución de los proyectos aprobados y evaluó el porcentaje de cumplimiento de su ejecución, así como el impacto generado en el municipio (Alcaldía de Pasto, 2016).

Ahora bien, acogiendo las tendencias conceptuales y prácticas del PP, se podría identificar que, además de ser un instrumento de la descentralización, podría ser también un gancho de control del territorio por parte del gobierno local, en la medida de que el gobierno local gestiona los servicios públicos, acorde con las pretensiones y exigencias de la gente, creándose condiciones adecuadas para motivar el pago de impuestos. Pero, además, el presupuesto participativo (PP) permite el incremento de un nivel de conciencia de la necesidad de recursos para resolver los problemas sociales y culturales de los territorios. En consecuencia, el gobierno local tiene que acudir a fuentes financieras más allá de las tradicionales. Por lo tanto, la estrategia del PP debe acompañarse de la eficiencia y eficacia financiera-administrativa, como también de la efectividad de las políticas sociales.

De lo anterior, es imperante hablar de la municipalización del desarrollo, ya que permitiría cerrar la brecha entre la orientación de las políticas públicas, en cuanto a la inversión de gasto y las expectativas ciudadanas, haciendo alianzas estratégicas entre la diversidad social territorial, el mercado y los gobiernos locales; sin desconocer la vigencia de la macroestructura del Estado en el desarrollo, por el contrario, potenciar lo local como agente de desarrollo que contribuye con sus redes sociales a hacerla más eficiente.

La gestión municipal que se requiere actualmente es aquella que tenga capacidad de gestionar política, social y económicamente el territorio, así como administrar eficientemente la inversión pública, donde el presupuesto es una fase de la política de desarrollo y cuya efectividad la determina la satisfacción de la ciudadanía. El objetivo de todo presupuesto público tiene que apuntar a beneficiar prioritariamente a los grupos más vulnerables de la sociedad. Por lo tanto, el PP trasciende lo meramente económico y la propia estructura tradicional del gasto.

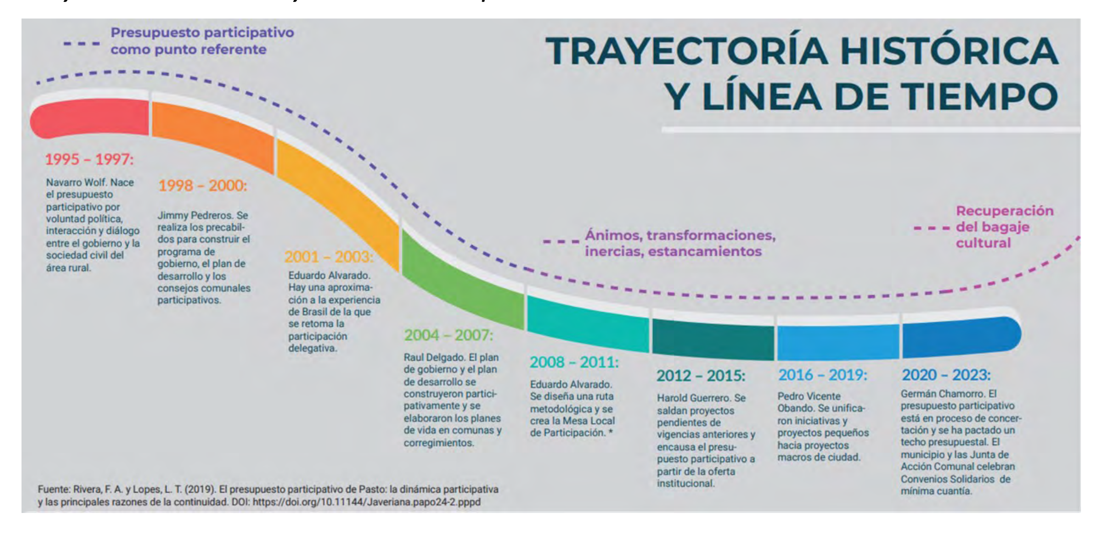
En este último aspecto, el presupuesto participativo (PP) debe ser un espacio de planeación del desarrollo, así como de temas estratégicos de gestión del territorio y de garantía de diferentes planes de desarrollo, en el marco de alianzas con actores internacionales. "Dicho así, el Presupuesto Participativo es una oportunidad para avanzar en las políticas de desarrollo. Esto así porque con ciudadanos organizados, movilizados y articulados (capital social), recursos financieros disponibles y visión estratégica se redimensiona y edifica el desarrollo" (Mora, 2018, p. 22).

En tal sentido, el PP como mecanismo de participación ciudadana se convierte en ese espacio de concertación, deliberación y de toma de decisiones en el que confluyen distintos sectores sociales, culturales, gremiales, académicos, poblacionales y representantes de la ciudadanía en general y de la administración territorial, que posibilitan la priorización y ejecución de proyectos de inversión y la correspondiente asignación de recursos, orientados al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y a construir un mejor vivir.

Actualmente, la Alcaldía Municipal de Pasto, con su plan de gobierno "Pasto, la gran capital 2020-2023" y en su proyecto de fortalecimiento y consolidación de capacidades institucionales y comunitarias para la gestión del desarrollo y la gobernabilidad, concibe el presupuesto participativo como un punto de referencia, teniendo en cuenta la trayectoria y línea de tiempo, donde se evidencian las transformaciones, estancamientos y recuperación del bagaje cultural de este importante proceso (ver Figura 4).

Figura 4

Trayectoria histórica y línea de tiempo



Fuente: Montenegro (s.f.).

Históricamente se ha demostrado que el presupuesto participativo (PP) en el municipio de Pasto tiene una importante trayectoria, que, desde el campo político, ha permitido el fortalecimiento de la democracia participativa y el compromiso de los gobernantes en la gestión pública.

Por otra parte, en lo referente a los recursos invertidos en cada uno de los periodos administrativos, considerando el recorrido histórico (desde 1995 periodo administrativo de Navarro Wolf hasta, de acuerdo con el estudio, el año 2017 periodo administrativo de Pedro Vicente Obando), el tema de la participación priorizó su abertura mediante la asignación de recursos para darle continuidad a los ejercicios de presupuesto participativo, invirtiendo cerca de un 6,63 % a través de los cabildos (ver Tabla 3).

Tabla 3

Recursos invertidos en el presupuesto participativo

Periodo y mandatario	Recursos invertidos en PP	Total recursos[1]	Porcentaje invertido en PP
1995-1997 Navarro Wolff	$6.262.930.800	N. D.	20%2
1998-2000 Pedreros Narváez	N. D.	N. D.	N. D.
2001-2003 Alvarado Santander	$30.456.245.393	$334.926.444.466,68	9,09%
2004-2007 Delgado Guerrero	$45.278.949.113	$682.812.544.619,02	6,63%

2008-2011 Alvarado Santander	N. D.	915.521.012.149,40	N. D.
2012-2015 Guerrero López	$56.387.000.0000	$1.590.836.876.723,26	3,54%
2016-2019 Obando Ordoñez	$20.000.000.000 3	$2.079.965.148.0004	0,96%

Notas: [1] Valores certificados por la Alcaldía de Pasto, que corresponden al total de recursos comprometidos en ese periodo, sin incluir los provenientes de convenios de cofinanciación.

[2] De acuerdo con Navarro Wolff (comunicación personal, 2017, 31 de mayo), el ejercicio se hacía con el 100% del presupuesto municipal rural, lo cual equivalía al 20% del presupuesto total anual del municipio.

[3] Conforme Rosero Lombana (comunicación personal, 2017, 2 de junio), el municipio aportaría para PP en este período un total de veinte mil millones de pesos colombianos. Proyección del Plan de Desarrollo 2016-2019.

Fuente: Rivera y Lopes (2019).

Al respecto, se logra evidenciar que el presupuesto participativo (PP) se fortaleció a partir de la construcción de los planes de gobierno, continuando posteriormente con la formulación de los planes de desarrollo, demostrando así que este ejercicio ha permanecido durante varios gobiernos, potencializando a las comunidades y fortaleciendo a los movimientos sociales, quienes le han dado sostenibilidad al PP y, por ende, a una cultura política a lo largo del tiempo.

Ahora bien, a continuación, se presenta la experiencia de corredor oriental de Pasto, no solo desde la compresión y trayectoria del PP en 25 años, sino desde los posibles indicadores de orden social que se pueden utilizar para medir el impacto de esta experiencia de carácter participativo.

Capítulo 3.
El presupuesto participativo en Pasto: experiencia del corredor oriental de Pasto

"La democracia se concreta en el presupuesto y cuando los recursos son escasos, el diálogo entre el saber técnico y el saber popular es el que permite identificar prioridades para una planificación más eficaz"
(Parra, 2002)

A partir de la investigación *Evaluación del impacto social y político de las experiencias propias en materia de planeación y presupuesto participativo (PP) en el municipio de Pasto* (1995-2018), liderada por el Programa de Trabajo Social de la Universidad Mariana, el grupo de Investigación Desarrollo Humano y Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales en alianza con la Alcaldía de Pasto-Secretaría de Desarrollo Comunitario, se pudo evaluar el impacto social, cultural y político de la planeación y del presupuesto participativo en Pasto, Nariño, Colombia, respecto a su orientación hacia la consolidación de democracia participativa, mediante la georreferenciación de su estado del arte, la sistematización de su experiencia a partir de sus metodologías, instancias, actores, donde se realizó la inversión, todo ello con la finalidad de favorecer la apropiación social de los conocimientos generados con su implementación.

En el presente libro, inicialmente se compartirá parte de los resultados de la investigación documental y testimonial, en cuanto a la visión, apropiación, imagen y concepción del presupuesto participativo (PP) en Pasto, especialmente en el corredor oriental, a través de fuentes oficiales y no oficiales.

- Para los actores públicos y comunitarios, el PP es un proceso que ha permitido la maduración de la democracia, donde los ciudadanos habrían evolucionado, pasando, poco a poco, de la queja a la petición, hasta llegar, en algunos sectores, a la colaboración.

- Los ciudadanos ya no se conforman con emitir un voto cada vez quieren asumir su condición, con opiniones en el día a día de las actuaciones públicas, por ello, se cuenta con JAL, JAC, Consejo de Participación Ciudadana, consejos comunales, entre otros escenarios que permiten canalizar las demandas y las opiniones de una ciudadanía más exigente y sensibilizada.

- El presupuesto participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria, donde el pueblo puede discutir y priorizar sobre el presupuesto municipal; sin embargo, el ciudadano no se encuentra en la aprobación de los recursos, mucho menos en el control y seguimiento de esta experiencia, ya que todo lo maneja, lo planea y lo organiza la administración municipal desde su surgimiento.

- El presupuesto participativo (PP) consiste en colocar en el centro a las personas; pasar de ser objetos de las políticas a ser sujetos que participan, opinan, debaten y son escuchados.

- En una palabra, el presupuesto participativo (PP) es corresponsabilidad en lo municipal, donde el Estado debe ser garante de la planificación y gestión del territorio, pero como ciudadanos no ser ajenos a las políticas, capacitarse, intervenir con el sano poder que da la Constitución de 1991.

- Para que exista presupuesto participativo (PP), debe haber un liderazgo político, que impulse estos procesos y que promueva una relación equilibrada con la ciudadanía y sus organizaciones.

- El presupuesto participativo (PP) requiere pasar de los precabildos y cabildos a una norma que regule su actuar, donde no importa el mandatario que llegue a la Alcaldía, simplemente se debe respetar la voz de los ciudadanos con respecto a la destinación de sus propios impuestos, para que lleguen a la comunidad y no a proyectos sin sentido colectivo.

- Permite a los ciudadanos articular las necesidades locales con la problemática del municipio e inclusive del departamento.

- El proceso de presupuesto participativo (PP) ha permitido mejorar las condiciones de vida de la gente, sobre todo por la inversión hecha en infraestructura, carreteras, escuelas, polideportivos, que han sido priorizados por las comunidades, pero es necesario que los ciudadanos hagan un mayor análisis de su territorio.

- En algunos sectores, año tras año, hay cierto ambiente de desconfianza por la realización de las asambleas en sus comunidades, lamentablemente son los

mismos que siempre participan. Cabe mencionar que, cuando se cambian los alcaldes, las reglas de juego cambian, por eso se quedan proyectos inconclusos y dineros que no se sabe en dónde o en qué fueron invertidos.

- El presupuesto participativo (PP) permite estar presente en el qué, cómo, dónde y por qué de las decisiones públicas del barrio o vereda.

De lo anterior, se identifica planamente que el presupuesto participativo (PP) ha aportado más a los procesos de participación desde un orden comunal que ciudadano, a través de evidentes procesos de priorización de necesidades, sobre todo en el orden de infraestructura (polideportivos, centros de salud, adecuaciones en escuelas, etc.); sin embargo, la medición de los impactos de estas inversiones desde lo social es escasa, ya que no hay indicadores y una planeación a partir de lo local, que dé organización al proceso de PP. De lo anterior, es imperante involucrar en la metodología de PP en Pasto una esencia estratégica donde no solo se identifiquen las necesidades, se las priorice, se las ejecute, también se las evalué a través de indicadores que permitan valorar, con el tiempo, el o los impactos en todas las dimensiones, con el fin de tomar decisiones de mejora o de permanencia, por parte de la ciudadana y de la administración de turno.

Impacto del presupuesto participativo (PP) a través de indicadores sociales

Como se ha reconocido hasta el momento, el PP es ante todo un “modelo de gestión” y un instrumento para mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados, por ende, necesita ser analizado desde sus dimensiones para dar respuesta a grandes vacíos que nacen de la operatividad de esta práctica ciudadana, por ejemplo, reconocer si el presupuesto participativo (PP) aporta o no a las transformaciones políticas y sociales, elementos o principios del PP que deben cambiar o mantenerse, papel de los movimientos sociales urbano-populares en su implementación, si este proceso se evalúa y a través de qué insumos se logra consolidar la información, quién o quiénes efectúan el seguimiento de las inversiones en PP, entre otros cuestionamientos que permiten medir el impacto del PP en un contexto especifico (Liberta, 2007).

> El término impacto, de acuerdo con el Diccionario de uso del español, proviene de la voz *impactus*, del latín tardío y significa, en su tercera acepción, ‘impresión o efecto muy intensos dejados en alguien o en algo por cualquier acción o suceso’. (Bravo et al., 2017, p. 47)

El Diccionario de la Real Academia Española también afirma que es una expresión del efecto de una acción, es tratar de determinar lo que se ha alcanzado (Liberta, 2007).

Si bien es cierto, el análisis del impacto nació en el área de conocimiento de lo ambiental, después se lo fue vinculando en la literatura, referida a los problemas sociales, destacándose algunas concepciones, entre ellas:

- Efecto que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general.
- Va más allá del estudio del alcance de los efectos previstos y del análisis de los efectos deseados sobre la población beneficiaria.
- El impacto puede verse como un cambio en el resultado de un proceso.
- El impacto social se refiere al cambio efectuado en la sociedad, debido al producto de las investigaciones.
- Son resultados a nivel de propósito o fin del programa.
- El impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa y cualitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos o servicios (Liberta, 2007).

> En las definiciones expuestas anteriormente, puede observarse que tienen varios elementos en común, entre estos, la relación causa-efecto entre la aplicación de un determinado proyecto o programa y el impacto causado, los resultados de dicho proyecto presentes a mediano y largo plazo, los cambios verificados en los grupos o comunidades, así como de qué manera se producen los cambios, es decir, se consideran los efectos previstos o no, negativos o positivos, así como el factor tiempo en la duración de los efectos de una acción. (Liberta, 2007, s.p.)

Por su parte, Menou (como se citó en Liberta, 2007) expone un concepto de impacto bajo dos perspectivas:

> Una de las cuales se refiere a los efectos que tienen distintos tipos de proyectos que apoyan el desarrollo de las actividades de información. La otra perspectiva se refiere a los resultados del uso de la información en la solución de los problemas fundamentales del desarrollo, como satisfacción de las necesidades básicas, crecimiento económico, protección del medio ambiente, modernización del sector público. (s.p.)

En consecuencia, el impacto, en este caso social, debe evaluarse. “La evaluación en este campo es un tema que posibilita el conocimiento de los efectos de un proyecto o programa en relación con las metas propuestas y los recursos movilizados” (Liberta, 2007, s.p.). Tyler (como se citó en Liberta, 2007) considera:

> La evaluación es un proceso mediante el cual se determina hasta qué punto se alcanzaron las metas propuestas [a través de] las intenciones del programa, las metas y objetivos de comportamiento y los procedimientos que es necesario poner en práctica para realizarlo con éxito. (s.p.)

Por su parte, el presupuesto participativo (PP) se ha convertido en el escenario idóneo entre el gobierno local y la ciudadanía para fortalecer la participación democrática, incluyente, deliberativa y decisoria, que facilita un proceso amplio y equitativo para armonizar las expectativas de la comunidad con los puntos de vista técnico y estratégico que requiere, así como el presupuesto existente, para generar confianza, legitimidad y mejorar la gobernanza democrática y la concertación ciudadana. El presupuesto participativo se constituye así en el patrimonio intangible más importante del municipio de Pasto.

Así mismo, este ejercicio ha servido de referencia para construir un modelo de democracia participativa, basado en las lecciones aprendidas durante los últimos 25 años en el municipio de Pasto, que, con sus aciertos, altibajos y errores, se ha considerado, para muchos pobladores protagonistas de su historia, como un patrimonio intangible de los pastusos y pastusas. así mismo, ha facilitado la relación entre programas de gobierno, plan de desarrollo municipal y el ciclo presupuestal anual.

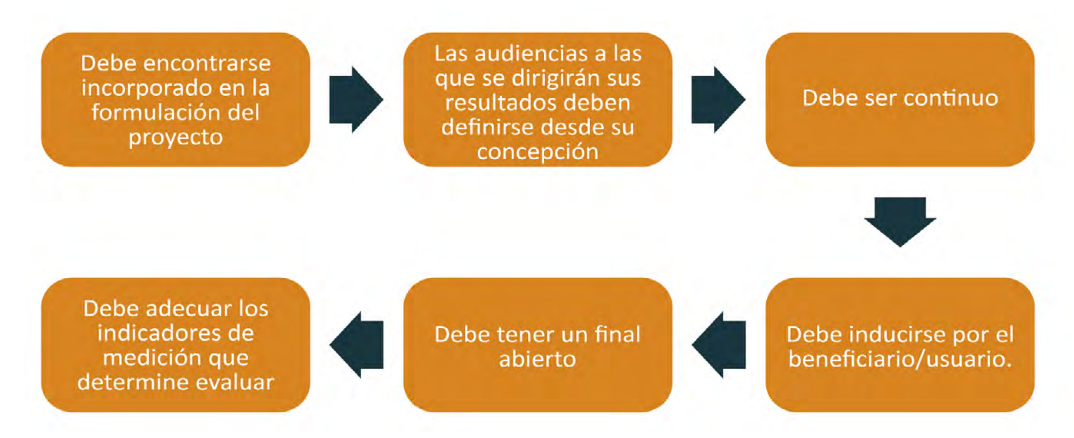
El deseo de participar y el interés de la ciudadanía de Pasto de hacerlo de manera efectiva es, en el fondo, la gran motivación. Todos estos impulsos altruistas, muy formales, dejan entrever también un discurso sobre lo público, la visión de desarrollo y la solución a las necesidades inmediatas en el marco de un largo plazo. Es decir, se ha ido instalando en la dirigencia comunitaria un interés por el carácter público de la planeación.

> La definición realizada por la ONU en 1984 expresa que la evaluación constituye el proceso en que se determina, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de las actividades en relación con los objetivos planteados para la realización de estas (…).
>
> El Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE) expresa que la evaluación es una función que consiste en hacer una apreciación tan sistemática y objetiva como sea posible sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. (Liberta, 2007, s.p.)

Para Menou (como se citó en Liberta, 2007), el proceso de evaluación del impacto de la información en el desarrollo parte de varias premisas (ver Figura 5).

Figura 5

Premisas del proceso de evaluación del impacto



Existen varios tipos de evaluación, según Ortegón et al. (2005), uno de ellos es en la etapa ex-ante, que se cumple antes del inicio de la ejecución de determinado programa, se evalúan el contexto socioeconómico e institucional, los problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos y las estrategias de acción. En el caso de la evaluación intra, el autor explica que esta se desarrolla durante la ejecución del programa y se evalúan las actividades y se identifican los aciertos, errores y dificultades. La evaluación post corresponde a la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, donde se detectan, registran y analizan los resultados. Con la evaluación ex-post, que se realiza tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, se valoran los resultados mediatos y alejados, consolidados en el tiempo a través de elementos como eficacia, eficiencia, pertinencia, viabilidad e impacto.

> Sandoval opina que la evaluación de impacto mide los cambios en el bienestar de los individuos que pueden atribuirse a un programa o a una política específica y establece que los objetivos de este tipo de evaluación son proveer información y ayudar a mejorar su eficacia.
>
> Abdala amplía esta definición y afirma que la denominación de evaluación de impacto contempla el proceso evaluativo, orientado a medir los resultados de las intervenciones, en cantidad, calidad y extensión según las reglas preestablecidas. (Liberta, 2007, s.p.)
>
> Cualquiera que haya estudiado o leído algo acerca de los presupuestos participativos (PP), posiblemente ya ha estado frente a dos cuestiones fundamentales en ese tema: la primera es que no existe modelo único de PP adaptable a cualquier realidad, cada experiencia de PP, aunque tenga una inspiración, o sea derivada de una práctica ya consolidada y con ella guarde similitudes, es, en verdad, una nueva experimentación, un ejercicio singular. La segunda cuestión, o “regla” fundamental de los PP, por así decir, es que

ellos no pueden ser inamovibles, estáticos y rígidos en su propio modelo. Es decir, un presupuesto participativo tiene siempre que adaptarse y readaptarse a la realidad donde se realiza. Una de las palabras claves de un presupuesto participativo exitoso, es la adaptabilidad. (Lopes y Allegretti, 2011, p. 200)

La pregunta que se presenta entonces es: ¿Cómo adaptar adecuadamente los Presupuestos Participativos a una dada realidad?, ¿qué elementos debemos tener en cuenta en esa conformación de las grandes experiencias en nuestra propia? y ¿cómo medirlos? La contestación más simple a esas cuestiones, y que por hora trabajaremos, es que el método que torna los niveles necesarios de adaptación conmensurables es la evaluación. Evaluar es medir los logros y problemas dentro de cada experiencia para planear estratégicamente cómo y dónde podremos enfrentarlos, o potencializarlos. Es un procedimiento dentro del ciclo de los PP que por veces no es muy trabajado, pero que, cuando lo es, tiene una contribución y un aporte organizacional importante para la propia eficacia del proceso de gestión del PP. (p. 200)

En una época de "sobrediagnosticar" por parte de las administraciones locales, se podría pensar que existe una robusta información de procesos participativos; sin embargo, hay ausencias de datos y de resultados una vez aplicados, según Lopes y Allegretti (2011), es posible tener varias razones para este panorama, una de ellas es porque las administraciones públicas tienden a agotar sus energías en la experimentación, evitando llegar a impactos de los procesos. "Con la excepción de algunas ciudades brasileñas, españolas e italianas, son raras también las cooperaciones construidas entre municipios experimentadores y entidades (académicas o del tejido social) que tengan el monitoreo y la evaluación de procesos en su 'misión' especifica" (p. 200).

La explicación de esta ausencia de alianzas estratégicas reside probablemente en el temor de que resultados críticos sobre los efectos y la percepción pública de los procesos participativos puedan eventualmente representar una amenaza para la gestión local (Lopes y Allegretti, 2011).

De hecho, este temor es perceptible en una sociedad con una tendencia reduccionista e inmediatista. Pero en la cultura difusa de la evaluación - como escribía ya en los años ochenta K. Elzinga en el libro "Evaluating the evaluation game" existe una falta de indicadores para medir este tipo de efectos, además de una falta de paciencia de las instituciones políticas y académicas para construir estudios duraderos que recojan y comparen series de datos bastante amplias en el tiempo, para que estos efectos se hagan visibles. Así, hoy que la mayoría de la sociedad tiende a medir apenas efectos inmediatos relacionando factores [económicos o de importancia coyuntural], ignorando (…) la construcción duradera de valores cívicos y relaciones virtuosas de confianza mutua entre

ciudadanos e instituciones, que solo puede medirse a distancia de tiempo. (Lopes y Allegretti, 2011, pp. 200-201)

Este conjunto de razones lleva a una singularidad, donde muchos procesos participativos no se miden ni se avalúan cualitativamente, teniendo en cuenta que es un proceso y una decisión “para disminuir errores, establecer estrategias nuevas, o repensar antiguas estrategias (…). Evaluar es sobre todo aumentar la transparencia y saber rendir cuentas de manera calificada” (Alves y Allegretti, 2011, p. 202).

> El primer elemento a tener en cuenta es que no hay evaluación sin participación. Leonardo Avritzer y Zander Navarro dos importantes estudiosos del tema, sugieren que “el PP se basa en el principio del autoreglamento soberano”. Es decir, gran parte del supuesto participativo de una actividad reposa en el hecho de que las reglas son, ellas mismas, definidas por los participantes, o con su contribución. (Lopes y Allegretti, 2011, p. 202)
>
> Por eso es que la evaluación debe ser, sobre todo, un momento de participación, puesto que, si cerramos ese espacio a la ciudadanía, perdemos no sólo la rica información que los ciudadanos pueden aportar, sino también debilitamos el propio proceso participativo como un todo. Mientras más espacio de participación haya, en todas las fases del PP, más transparencia se genera. La transparencia, por su parte, estimula que haya más confianza en los procesos. Derivada de esa confianza surge la estabilidad. (p. 202)

Ahora bien, los impactos, entendidos como los efectos o consecuencias que generan los presupuestos participativos en los municipios –que es el foco de atención en el presente libro–, según Cabannes (2004, como se citó en García-Leiva et al., 2011), giran alrededor de lo siguiente:

> - Incrementar la transparencia en la gestión y la efectividad del gasto público.
> - Impulsar la participación ciudadana con el objetivo de que la ciudadanía asuma el control del uso de los recursos públicos.
> - Exigir responsabilidad a los trabajadores públicos y los dirigentes políticos.
> - Incrementar la confianza entre los ciudadanos y el gobierno.
> - Aumentar el fortalecimiento comunitario mediante la activación del tejido social.
> - Democratizar la democracia.
> - Modernizar la gestión pública.
> - Mejorar las condiciones de vida: justicia social. (p. 372)

En complemento con lo anterior, estudios y experiencias de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005; el Ayuntamiento de Córdoba, 2004; Blanco (2002); Cabannes, 2004b; Comune di Venezia, 2004; Ganuza y Gómez, 2008;

Montes-Ceder, 2009; Ruiz, 2001, Santos (2002) y Teixeira, de Grazia, do Carmo y Puntual, 2004 coinciden en que los anteriores impactos y las formas de estudiarlos están determinados por las necesidades de cada contexto (García-Leiva, 2011).

> Por ejemplo, en un contexto de gran desigualdad socioeconómica mejorar la calidad de vida pasa por garantizar las necesidades básicas a la población aplicando criterios de redistribución, mientras que en un contexto de baja desigualdad económica mejorar la calidad de vida consiste en incrementar el bienestar psicológico y el fortalecimiento comunitario (FC). Un ejemplo que ilustra el primer caso es la investigación realizada por Yves Cabannes (2004b) para analizar hasta qué punto los PsPs ayudan a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y un ejemplo del segundo caso es la investigación realizada por los presentes autores para evaluar el incremento del FC y del bienestar tras la puesta en marcha de los PsPs en la provincia de Málaga. (García-Leiva et al., 2011, p. 372)
>
> Entre las cualidades y potencialidades de los indicadores, cabe destacar que son aplicables a través del tiempo y en diferentes contextos, [y los que están relacionados con la participación ciudadana] brindan la posibilidad de identificar tendencias, brechas y así generar herramientas para la mejora en la implementación de mecanismos de vinculación ciudadana por parte de las EFS, lo cual conlleva repercusiones directas en la gestión. (Comisión Técnica de Participación Ciudadana y Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior, 2015, p. 11)
>
> [De otra parte], en septiembre del año 2000, 189 países y 147 jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas firmaron ocho objetivos a alcanzar para el año 2015, objetivos que se basan en las metas incluidas en la Declaración del Milenio. Estos objetivos son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos 8 objetivos respondían a 21 metas cuantificables y se supervisan mediante 60 indicadores. Cabannes (2004) en su investigación analiza el impacto sobre una de las metas para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. (García-Leiva, 2011, p. 372)

Sin embargo, aunque el objeto del estudio no es especialmente de indicadores de PP, si identifica, por ejemplo, como esta estrategia incrementa la inclusión social de acuerdo con las demandas de los propios ciudadanos y la movilización de la ciudadanía para el incremento de la seguridad en los municipios. De acuerdo con estos datos, el autor concluye que es necesario seguir analizando no solo los impactos en infraestructura del PP, sino también otras dimensiones, más experiencias, los resultados apuntan a donde los presupuestos participativos son una herramienta para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.

En esta misma línea, Escobar, 1980 nos ofrece una alternativa de análisis de impacto de los presupuestos participativos desde la potenciación comunitaria y de bienestar social. El autor inicia reconociendo las características del PP, donde se destaca la dimensión colectiva, ciudadanía como actor social, control y poder en la comunidad, participación, compromiso, análisis de las causas y consecuencias de los acontecimientos, lo que conduce a un nuevo escenario en el que la apatía, la indiferencia, la falta de interés político y la inseguridad no caben en un escenario de fortalecimiento o potenciación comunitaria (FC) (Escobar, 1980, como se citó en García-Leiva et al., 2011).

Esta propuesta de fortalecimiento o potenciación comunitaria busca que los "miembros de una comunidad (…) desarrollen (…) capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida para lograr la transformación de su entorno, según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos" (Montero, 2004, p. 7); se trata de un proceso que implica respeto, reflexión crítica, trabajo en equipo, a través del cual, la gente que carece de una igual distribución de los recursos gana mayor acceso y control de los mismos (Zambrano, 2005).

En la configuración de los procesos de fortalecimiento comunitario, según Prilleltensky (1994, como se citó en Montero, 2003/2006), los valores que guían el fundamento ético de la potenciación son la autodeterminación, la justicia distributiva y la participación democrática. De otra parte, autores como Fawcett et al., 1994; Kieffer, 1984; Montero, 1982 coinciden en señalar que, en los procesos de potenciación comunitaria, las personas desarrollan sentido de autopercepción cuando pertenecen a una colectividad, y aunque haya conflicto entre las necesidades del individuo y las de la colectividad, "estos conflictos deben ser resueltos de forma que no se destruya el sentido psicológico de la comunidad, el sentido de que hay una red y una estructura de relaciones que se fortalecen y no se diluyen" (Sarason, 1977, como se citó en García-Leiva et al., 2011, p. 374).

"El sentido de comunidad implica el sentimiento de pertenencia, de membrecía, de implicación personal. Supone también la influencia recíproca entre el individuo y la comunidad; la integración y la satisfacción de necesidades y la conexión y participación emocional" (García-Leiva et al., 2011, p. 374).

Para que se alcancen estos resultados, es necesario que se den ciertas condiciones en el contexto comunitario. Uno de ellos es, sin duda, generar un espacio para que sea la ciudadanía la que sea agente transformador. Esta condición, en este caso, viene dada por la implantación de los PP, donde se planifican las actividades de tal forma que los ciudadanos identifican sus necesidades, así como los recursos propios para satisfacerlos. Igualmente, deben jerarquizar las necesidades de acuerdo con la viabilidad inmediata de las mismas, ya que es fundamental garantizar la ejecución

a corto plazo para mantener, reforzar y garantizar la motivación de la ciudadanía. Los logros a largo plazo deben ser ejecutados como la suma de pequeños logros a corto plazo. De lo anterior, es posible inferir que es necesario incorporar el mayor número de personas posibles a la ejecución de la actividad, ya que la participación genera compromiso, y si es satisfactoria, implica refuerzo, permanencia y, en última instancia, fortalecimiento (García-Leiva, 2011).

> Para saber si una vez activada la potenciación formal se generan los cambios descritos a nivel personal y comunitario, es necesario identificar cuáles son los componentes de este proceso y cómo se podrían medir. De acuerdo con Zimmerman, Israel, Schulz y Checkoway (1992) hay tres componentes en el fortalecimiento: los intrapersonales, los interactivos y los comportamentales.
>
> Los primeros, intrapersonales, aluden a la percepción de autoeficacia y competencias para influir en el contexto sociopolítico. Es lo que otros autores han denominado sentido de control (Bellamy y Mowbray, 1998). Las variables que serían incompatibles con un nivel alto de potenciación a nivel intrapersonal son la percepción de aislamiento social, la indefensión, la marginación y/o la anomia (Zimmerman y Rappaport, 1988).
>
> El componente interactivo es cuando la persona comprende el contexto y participa en la organización del mismo (Hombrados y Gómez, 2001). Alude a la conciencia crítica sobre las condiciones de vida, al desarrollo de habilidades para la toma de decisiones, al conocimiento de los recursos para alcanzar las metas (Montero, 2003), a la capacidad de construcción, de colaborar y de asociarse del ser humano (Bellamy y Mowbray, 1998). Por último, el componente comportamental son las acciones concretas que ejecutan las personas con la finalidad de incidir en el contexto sociopolítico. Estos tres componentes interactúan entre sí, siendo requisito para ello la acción conjunta y solidaria de los ciudadanos de un lugar que comparten objetivos y que se enfrentan a las mismas necesidades (Montero, 2003). (García-Leiva et al., 2011, p. 375)

De otra parte, el PP como una alternativa de mejoramiento de la calidad de vida, a través del fortalecimiento al bienestar, es otra opción de que se logra mediante:

> La participación de la ciudadanía que identifica sus necesidades y recursos, toma las decisiones e incrementa el sentido de pertenencia y control del territorio (Hombrados y Gómez, 2001). Muchos son los estudios que documentan la relación entre fortalecimiento y mejora de la calidad de vida, siendo interpretada la potenciación como un factor protector y promotor de salud (Altman y Feighery, 2004; Kristenson, Eriksen, Sluiter, Starke, y Ursin, 2004; Siegrist y Marmot, 2004; Syme, 2004). Por ello algunos autores definen el fortalecimiento como el proceso a través del cual los individuos, grupos y comunidades llegan a tener la capacidad de controlar sus circunstancias y de lograr sus propios objetivos con lo que consiguen una mayor calidad de vida (Powell, 1990).

El término calidad de vida (...) [es posible analizarlo desde]el Modelo Multidimensional de Bienestar Psicológico de Ryff (1989a, 1989b). Este modelo pertenece a la tradición eudaimónica que entiende el bienestar psicológico como consecuencia del potencial humano. Por lo tanto, de acuerdo con esta concepción, el desarrollo de ciertas capacidades y el crecimiento personal son los principales indicadores de bienestar. Ryff (1989a, 1989b) propone (...) dimensiones como componentes del bienestar. (García-Leiva et al., 2011, p. 376)

Figura 6

Modelo multidimensional de bienestar psicológico de Ryff

Fuente: Adaptado a partir de García-Leiva et al. (2011).

De estas dimensiones, dos se relacionan claramente con el concepto de fortalecimiento (autonomía y dominio), por ello son estas dos las elegidas para establecer el incremento del FC (Fortalecimiento ciudadano) y el bienestar gracias al impacto del presupuesto participativo.

De acuerdo con el marco teórico expuesto los PsPs son la potenciación formal que abre la puerta al FC y por ende al bienestar de los ciudadanos. Pero ese impacto no debería notarse únicamente en las personas que asisten a las asambleas, sino que los PsPs supondrían el motor para modificar el sentido de

controlen todos los ciudadanos del municipio transcendiendo así a la sala de reuniones de PsPs. Un contexto en el que el ciudadano sabe que puede decidir y actuar (aunque él decida no hacerlo) debe incrementar la potenciación y el bienestar de la ciudadanía en general. Una nueva forma de hacer política no sólo afecta a aquellos que la practican en primera persona, sino que también modifica la cultura del lugar y por ende las creencias y valores de sus ciudadanos. Esta modificación de la realidad objetiva del municipio generará una transformación en la realidad subjetiva de su ciudadanía. (García-Leiva et al., 2011, pp. 375-376)

Como lo dice Ryff (1989, como se citó en García-Leiva, 2011), quien proporciona también una posible escala adaptada al castellano de Empowerment de Spperr y Peterson (2000), con sus respectivos instrumentos e indicadores que posibilitan un cambio para reconocer desde una forma más objetiva el involucramiento ciudadano (ver Tabla 4)

Tabla 4

Escala Empowerment de Spperr y Peterson

Variable	Instrumento	Indicadores
Perfil sociodemográfico	Cuestionario	Edad Sexo Estudios-formación Nacionalidad
Fortalecimiento	Escala Empowerment de Spperr y Peterson (2000)	Poder relacional Ideología compartida Competencia de liderazgo percibida Eficacia política Potenciación comportamental
Escala de bienestar	Escala Empowerment de Spperr y Peterson (2000)	Autonomía Dominio con el entorno

Fuente: Adaptada a partir de García-Leiva et al. (2011).

Lo anterior tiene relación con el análisis del PP que se hace a través de la experiencia de Medellín, en materia de planeación local y presupuesto participativo. Entre los potenciales social y político, el estudio permitió identificar lo siguiente:

Los actores sociales logran incidencia tanto en los procedimientos para decidir como en las agendas de decisión, siempre que tengan sus propios espacios de

deliberación y organización con independencia de los escenarios institucionales (…), donde la planeación local se ha gestado para ordenar las iniciativas de base y canalizarlas a través de planes de desarrollo local hacia los escenarios de presupuesto participativo. (León et al., 2016, p. 2019)

Aun cuando los planes de desarrollo local se ejecuten con recursos del presupuesto participativo (PP), el hecho de que la ejecución esté a cargo de organizaciones sociales le imprime una dinámica propia al proceso de planeación, distinta de la que tiene lugar en los escenarios de PP coordinados por el ente gubernamental. En contraste, el tejido social se fragmenta al competir los actores por acceder a la ejecución de las iniciativas priorizadas y garantizar un sustento para sus propias organizaciones. Se han llegado a generar tensiones entre organizaciones de las comunas con aquellas que coordinan los PDL, al ponerse más atención sobre quién ejecuta el recurso que sobre los resultados y aportes que realiza al proceso de planeación. (p. 219)

En segundo lugar, en la práctica del PPLPP continúa difusa la mejor manera para vincular las iniciativas ciudadanas y ejecutarlas. La ley obliga a que las ejecuciones presupuestales de los municipios se realicen con base en lo consignado en sus planes de desarrollo municipal, por lo que los planes de desarrollo local tienen solo dos vías posibles: definir sus proyectos con base en el PDM o movilizarse para que sus iniciativas sean incorporadas, aun cuando no hayan sido previstas desde el comienzo. En esta decisión tiene mucho peso la disposición de la administración municipal del momento para incorporar o no la iniciativa social, en la medida en que la ley la obliga a cumplir con lo comprometido en su plan de desarrollo y restringe las posibilidades para lo que no esté allí consignado. Entonces, el que iniciativas como la financiación de educación superior con recursos de Presupuesto Participativo se incorporen a la oferta institucional, dependerá de la disposición que tenga el ente gubernamental para ajustarse a nuevas propuestas. (p. 219)

En tercer lugar, el PPLPP de Medellín ofrece enseñanzas para la contratación pública. Por un lado, en los ajustes que ha implicado para la ejecución de proyectos con un presupuesto inferior al límite comprendido por la ley y que serían ejecutados por organizaciones sociales; al respecto, se han aplicado diferentes estrategias, como ajustes a las normas existentes o nuevas regulaciones que posibiliten la contratación con organizaciones sociales. Por otro lado, se han aplicado distintas estrategias para la ejecución del recurso, que varían entre orientar en el sentido de que la contratación sea realizada por organizaciones de las mismas comunas, o entregar a una sola organización la ejecución de una misma iniciativa que fue priorizada en varias comunas y/o corregimientos, un “empaquetamiento” de la contratación. (p. 219)

Todo lo anterior lleva a un tema central que abarca la comprensión de los indicadores y es cómo estos permiten la evaluación del impacto social (EIS), entendido, desde Kvam (2018), como:

> Un proceso que incluye metas específicas, etapas, resultados contrastables, tales como informes y planes -por ejemplo, planes de reasentamiento y análisis socio culturales- en determinados momentos del ciclo del proyecto. (…). La IAIA (Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos) define la EIS como 'los procesos de análisis, seguimiento y gestión de las consecuencias sociales previstas y no previstas, tanto positivas como negativas, de las intervenciones planificadas (políticas, programas, planes y proyectos) y de cualquier proceso de cambio social invocado por dichas intervenciones'. (Vanclay et al., 2015, como se citó en Kvam, 2018, p. 17)
>
> A lo largo de este proceso, la EIS se centra en aquellas identidades y relaciones sociales de interés para el proyecto propuesto. Toma como punto de partida que los proyectos no se limitan a beneficiarios y personas afectadas negativamente. Estas amplias categorías deben ser desagregadas para entender de qué manera un proyecto puede afectar a diferentes grupos e individuos de diversas maneras. Por lo tanto, una tarea clave en un proceso de EIS es identificar como se distribuyen los beneficios y riesgos potenciales que un proyecto puede causar o a los que puede contribuir, asegurando que ningún impacto adverso recaiga de una manera desproporcionada sobre las personas pobres o vulnerables. (Kvam, 2018, p. 17)
>
> En proyectos de riesgo, escala y complejidad alta, la EIS debe considerar y tratar una serie de aspectos clave. En términos generales, los diez elementos que se exponen a continuación son especialmente pertinentes. Estos elementos no se tratan por separado o de forma secuencial, sino que están interrelacionados y pueden ser estudiados, consultados y gestionados durante los diferentes momentos del ciclo del proyecto. (p. 27)

Figura 7

Evaluación del impacto social



Fuente: Adaptado a partir de Kvam (2018).

Sin embargo, la evaluación no dice nada con relación a simplemente incrementar la participación ciudadana. Es, además, una herramienta importante de la rendición de cuentas, tanto interna como externa. Rendir cuentas es informar y justificar resultados y decisiones tomadas relativas al PP y que provienen de él. Ella puede ser interna, es decir, una evaluación de los resultados administrativos, pero también puede ser externa, sobre todo cuando es orientada hacia el público general, que participa o no directamente en el proceso.

Fernandéz y Fortes (2008) sugieren que de modo general los PP están apoyados sobre una base triangular cuyos ejes son: la información, la deliberación y la rendición de cuentas. Según esos autores, los PP son singulares dentro de cada uno de esos ejes y en la mayoría de los casos las experiencias difieren entre sí. (Lopes y Allegretti, 2011, p. 203)

De acuerdo con Lopes y Allegretti (2011), se identifican además tres campos básicos que permiten evaluar el impacto en los PP y su complejidad (ver Figura 8).

Figura 8

Campos básicos para evaluar el impacto en los presupuestos participativos



Fuente: Adaptado a partir de Lopes y Allegretti (2011).

Teniendo en cuenta los aportes de Lopes y Allegretti (2011), se puede reconocer que las tareas más importantes dentro de la construcción de un proceso de participación son la formación, la motivación, y la inserción del personal técnico en la experiencia. Por lo tanto, es importante evaluar los impactos que el PP tiene hacia dentro, con relación a los actores que se involucran. La evaluación del proceso no puede ignorar la contribución ciudadana, por ello, también ofrece elementos que permiten caracterizar y medir dicha participación.

Tabla 5

Evaluación para ser aplicada a los ciudadanos

Características a ser medidas	Elementos principales	¿Para qué medir?
Información del PP	Conocimiento acerca del PP (si la persona sabe qué es, para qué sirve, dónde y cuándo es realizado)	Medir la información que los ciudadanos tienen del PP implica definir las estrategias generales de divulgación y formación. Esta evaluación puede traducirse en planificación tanto de divulgación simple como de formación y educación ciudadana sobre el proceso participativo (cartillas, textos, informes)

Cobertura	Posibilidad de acceder al PP	El modelo de PP o su metodología permite realizar asambleas y con esto se mide su cantidad, horarios, días, si atienden las necesidades de la ciudadana, participación. Si es una metodología virtual, se identifica y mide los espacios de accesibilidad a internet, cobertura y las personas que participan
	Representatividad	Es medir si el modelo de PP es abierto a toda la ciudadanía o solo a grupos organizados. Lo que se pretende medir es si los criterios establecidos para la elección de los delegados o para la participación dan cuenta de la diversidad de la realidad local. La punto clave es saber si las personas se sienten o no representadas en el PP
Participación	Si ya han participado en el PP y cómo	Ayuda a medir la difusión del PP entre los ciudadanos y el grado de participación, además de apreciar la continuidad dentro del proceso y ver si las mismas personas van participando año tras año o si los actores cambian
	Tipos de participación: activa o pasiva	Esta información permite pensar creativamente en estrategias de interacción
Confianza	Confianza en el proceso	La percepción de grados de confianza es un indicador de relevancia, en la medida que permite reconocer los impactos positivos del PP, en este caso con respecto a la cultura cívica ciudadana. Es importante medir no solo la confianza del proceso y de la administración, sino también el cambio de esa confianza antes y después del PP
	Confianza en las instituciones de gobierno	

Reconocimiento	Si el individuo se siente capaz de participar en el PP	Nos permite identificar si hay necesidad de trabajar mejor los métodos de inclusión de un grupo minoritario, por ejemplo, mujeres, adultos mayores, jóvenes migrantes. Se relaciona con la necesidad de crear criterios de acción positiva
Perfil del participante	Características personales como género, edad, educación, trabajo, estado civil, tipo de vinculación con el municipio, tiempo de residencia	Este perfil del participante es quizás el elemento básico que debe contener los procesos de evaluación del PP, como trazar un perfil de los actores del proceso, para trazar correlaciones y comparaciones entre ellos y la población en general. Esto permite identificar hasta qué punto la diversidad presente en el PP refleja la diversidad de la ciudadanía y se relaciona con las estrategias de divulgación y acción positiva
Métodos de interacción	Desde su eficiencia e interés	Es importante notar si los participantes creen que los métodos de interacción son adecuados y atractivos. Por ello, es importante medir hasta qué punto los participantes se sienten cómodos con los métodos utilizados en cada caso
Modelo	Consultivo o deliberativo	Se sugiere medir el modelo en la medida que puede dar con esto influencia directa en el éxito de las experiencias
Valores	Porcentaje del PP disponible	Otro elemento del proceso en sí mismo con el que se tiene que mediar es la impresión ciudadana sobre el monto disponible del PP en el marco del modelo adoptado
Votación o de priorización	Modelo de votación	Es necesario evaluar la opinión del ciudadano acerca a los métodos de votación o priorización de las necesidades que son aprobadas con recursos del PP

Fuente: Adaptada a partir de Lopes y Allegretti (2011).

Ahora bien, la percepción de los ciudadanos en el proceso de PP será de relevancia para medir cuantitativa o cualitativamente el impacto de esta estrategia; sin embargo, no es muy frecuente tomar la opinión de los técnicos o profesionales

que son parte relevante en el éxito de las etapas de planeación, ejecución y evaluación.

Lopes y Allegretti (2011) brinda también opciones para medir de forma más objetiva la intervención de los técnicos o profesionales del PP (ver Tabla 6).

Tabla 6

Evaluación de técnicos o profesionales del proceso PP

Características	Elementos principales	¿Para qué se mide?
Perfil	¿Quiénes son los técnicos participantes del proceso?	Así como el caso de los participantes, también el perfil del personal que trabaja en PP ayuda a definir estrategias de formación o de uso del recurso humano de manera eficaz
	¿En qué fase trabajan?	
	¿De dónde vienen?	
	Papel desarrollado	
	Tiempo dedicado el PP	
Participación	Tipo de influencia de técnicos	Es importante medir hasta qué punto los técnicos participan activamente en las reuniones, y si recibieron formación adecuada para trabajar en el PP
	Preparación y formación	
Influencia sobre ejecución de trabajo	Información clara sobre los papeles y métodos que se van a utilizar	En este aspecto, se desea evaluar el proceso y el método que se va a implementar
	Capacidad de influencia, confianza e identificación con el proceso	Se mide para reconocer la capacidad que el personal siente que tiene de influenciar en el proceso, su identificación con ellos, además de su confianza, lo que demostrará si existe compromiso
	Respeto y reconocimiento	Se intenta medir los elementos de satisfacción con el trabajo, la convivencia del PP con otros procesos administrativos

Fuente: Adaptado a partir de Lopes y Allegretti (2011).

De lo anterior, es posible inferir que, desde la literatura, se cuentan con elementos cuanti-cualitativos o indicadores para medir el impacto de los resultados con una mayor vinculación con objetos y hechos concretos posibles de cuantificación. Sin embargo, en la realidad investigada, desde la experiencia del corredor oriental de Pasto 1995-2018, se reconoce la existencia, en los últimos 3 periodos, de informes de gestión de las administraciones con la decisión de obras entregadas en el marco del PP, pero sin análisis y reflexiones sobre el impacto de las diferentes fases de las metodologías implementadas, y mucho menos de los actores que participaron y sus opiniones acerca del proceso vivido.

Con estos antecedentes, uno de los objetivos de la investigación profesoral fue precisamente valorar el impacto social y político del presupuesto participativo en Pasto, mediante la construcción y aplicación de indicadores generados a partir de la documentación consolidada y del análisis sobre la implementación de la experiencia que posibiliten orientar su fortalecimiento y consolidación como escenario participativo, deliberativo, de convivencia y construcción de democracia participativa.

A continuación, se presenta la tipología de indicadores como resultado del trabajo de campo documental y que permitirá, a las organizaciones civiles-comunitarias, a la académica, a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, contar con unas variables que buscan mediar u objetivar de manera cuantitativa o cualitativa los procesos participativos, democráticos, de convivencia, para tomar las mejorares decisiones, que beneficien a la comunidad, sujeto activo y vinculante del presupuesto participativo.

La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (2018) define un indicador como "una expresión cuantitativa o cualitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad. Esto se logra a través de la medición de una variable o una relación entre variables" (p. 6). Por lo tanto, desde la revisión documental y el trabajo de campo realizado, se evidenciaron indicadores en tres grandes categorías: Convivencia, Participación y Democracia Participativa, las cuales resultan de un proceso desarrollado en la ciudad de Pasto desde la implementación del presupuesto participativo.

De esta manera, se relacionó, por cada una de las categorías, los indicadores de resultado con los avances desde el proceso de investigación; la primera categoría fue **convivencia,** la cual permitió identificar como el presupuesto participativo fortalece o mejora la convivencia de sus habitantes, mediante proyectos que promueven espacios de encuentro a nivel social, político, económico, cultural y ambiental.

En el corredor oriental de la ciudad de Pasto, desde la implementación de presupuesto participativo, se identificaron dinámicas de cogobernabilidad con la ciudadanía, que se estructuran desde lo institucional, pero que conservan una estrecha relación con las comunidades en el que hacer ser ciudadano, donde el bienestar y el buen vivir son reales alternativas para el desarrollo. En la Tabla 7, se pueden observar los indicadores del presupuesto participativo con relación a la convivencia.

Tabla 7

Indicadores de convivencia

Mejoramiento de la calidad de vida de la población desde proyectos de infraestructura
Activación de espacios de tiempo libre
Ejecución de proyectos orientados a incrementar la seguridad ciudadana
Implementación de estrategias de deliberación, concertación y toma de decisiones
Implementación de estrategias de interacción (métodos de interacción alternativos: juegos y dinámicas flexibles)
Aumento en la confianza en las instituciones de gobierno
Avance en los nivele de confianza de la comunidad
Aumento en la participación y corresponsabilidad social
Fortalecimiento de los planes de vida comunitarios
Fortalecimiento del desarrollo social comunitario

Por su parte, el aporte del presupuesto participativo en los procesos de **participación** permite que el individuo entienda y se comprometa frente la vida social, política, económica y cultural del territorio que habita, entendido esto como una forma de compartir saberes, aspiraciones, problemáticas y necesidades, desde donde se construye el tejido social a partir de la experiencia vital del individuo.

Tabla 8

Indicadores de participación

Participación e inclusión
N.º de reuniones de planificación y construcción de la ruta de presupuesto participativo
N.º de reuniones de validación de ruta metodológica de presupuesto participativo con los ediles del municipio (esto es por norma)
Elaboración de cartilla de presupuesto participativo

Conformación de comités veedores y control social en los proyectos de PP
Número de procesos de formación y participación ciudadana
Número de jornadas de interlocución
Numero de formación en control social ciudadano, gestión, evaluación de proyectos y fortalecimiento organizacional
Procedimientos y metodologías adoptadas
Implementación de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática
Comunidades participan en los procesos de asignación de recursos para proyectos
Aumento en la participación de organizaciones sociales y comunitaria
Aumento en participación de diferentes grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, infancia, minorías étnicas, LGTBI, discapacidad, víctimas)
Incremento de la participación de los diferentes actores
Implementación de instrumentos de medición y seguimiento
Articulación interinstitucional e intersectorial en el proceso
Métodos de divulgación más eficaces
Planificación del proceso en sus diferentes etapas. Procesos de formación y educación (cartillas, textos, boletines, informes, reuniones, etc.)
Participación de la ciudadanía en anteriores PP. Continuidad dentro del proceso
Tipo de participación. Participación activa e incidente vs. pasiva
Legitimidad del proceso de PP
Participación por tipo de organización
Cobertura, posibilidades de acceder al PP: cantidad de reuniones, número de participantes, lugar de las reuniones, horarios, días de realización de las reuniones y duración
Aumento en la representatividad: criterios establecidos para la elección de delegados. La participación da cuenta de la diversidad de la realidad local

En el municipio de Pasto, se evidencia avance en temas de **democracia participativa** desde las metodologías de P.

El presupuesto participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen, en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del plan

de desarrollo estratégico o institucional, según corresponda, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del plan de desarrollo concertado. (Zona Económica, 2009, párr. 10)

Tabla 9

Indicadores de democracia participativa

Mejoramiento de la calidad de vida de la población desde proyectos de infraestructura
Activación de espacios de tiempo libre
25 años de experiencia en presupuesto participativo en el municipio de Pasto
Participación del sector rural y urbano
Participación de líderes comunitarios
Fortalecimiento de las rutas metodológicas de presupuesto participativo
Participación de la comunidad en la elaboración del Plan de Desarrollo
1 mesa local de participación ciudadana creada y en funcionamiento
Participación del Concejo Municipal
Participación de diferentes actores, representantes de la administración pública (alcalde, secretarios y directores de las diferentes dependencias), corregidores de veredas, representantes de la sociedad civil (ediles, presidentes de las juntas de acción comunal, líderes y lideresas comunitarias), militantes políticos de los diferentes partidos, representantes universitarios, docentes Investigadores, estudiantes, comunidad en general, personas en situación de discapacidad, grupos étnicos, población LGTBI
Ejecución del 95 % de proyectos aprobados en cabildos
Reconocimiento a nivel nacional e internacional de la estrategia de PP
Información, conocimiento acerca del PP: información que los ciudadanos tienen del PP (si sabe qué es, para qué sirve, dónde y cuándo es realizado) Forma de conocimiento: estrategias generales de divulgación y formación
Participación en el PP y cómo Difusión del PP entre los ciudadanos Grado de participación Acompañamiento en el proceso
Reconocimiento Estrategias de inclusión de grupos minoritarios (población étnica, mujeres, jóvenes, adultos mayores, población en situación de vulnerabilidad)
Modelo del PP: consultivo o deliberativo Grado de satisfacción y análisis de la ciudadanía
Divulgación: estrategias de divulgación, momentos de divulgación
Votación: modelo y tiempo de votación

Propuestas de PP en general: autores de las propuestas, tipo de proyectos propuestos
Propuestas ganadoras: distribución geográfica del recurso (techos presupuestales asignados)
Propuestas que fueron realizadas o no Tiempo de ejecución Costos de las obras
Tomas de decisiones Cómo las preferencias de los participantes son incorporadas en el proceso
Participación encuentros nacionales de socialización de experiencias significativas que reflejan la cultura participativa
Relación del PP y el plan de ordenamiento territorial

El desafío entonces es enorme. El proceso de presupuesto participativo tiene que generar círculos virtuosos de interacción para deliberar, exponer ideas, concertar reglas de juego sobre dimensiones de la vida colectiva y construir acuerdos en función de los intereses de todos para encontrar las salidas a los inmensos desafíos de los colombianos, desde todos los ámbitos de la vida cotidiana: el trabajo, el barrio, la casa, el colegio, los espacios públicos. Lo anterior incluye a todos, no solo a las entidades públicas y a las organizaciones que promueven procesos de participación. No es posible seguir de observador pasivo o cuestionando desde la barrera todo lo que se hace o no se hace. Por ende, en los espacios de participación se tiene que materializar las nuevas sociedades y el nuevo país que soñamos y queremos, las nuevas formas de comportamiento ético, social y político, fundamentados en el pluralismo, la empatía, la solidaridad, la protección de los derechos, el cuidado de lo público, la no tolerancia con la corrupción y la defensa de las libertades.

Finalmente, se presenta la estrategia de apropiación social del conocimiento, generada con la evaluación de la planeación y el presupuesto participativo en Pasto, periodo 1995-2017, en materia de democracia, ciudadanía, participación, planeación del desarrollo y construcción de territorio, para su aplicación en la toma de decisiones de los actores gubernamentales, sociales, gremiales y académicos que participan del proceso, insumo para la comunidad del corredor oriental y experiencia importante para otros territorios.

Capítulo 4. Reflexión final

El presupuesto participativo (PP) es el escenario ideal para la toma de decisiones en el ámbito público. Es en este espacio donde la ciudadanía puede asignar las prioridades de la inversión pública, teniendo en cuenta que este proceso fomenta el involucramiento de la comunidad, de manera organizada, en la programación presupuestal a través de la vía participativa.

De igual manera, la planeación local y el presupuesto participativo son parte esencial para lograr el cierre de brechas, generar y estrechar vínculos de confianza entre gobernantes y ciudadanos, requisito fundamental para el mantenimiento de territorios en convivencia pacífica.

En ese sentido, se puede afirmar que el presupuesto refleja el objetivo y sentido final del ejercicio político de construcción del plan. Esto significa que no es un acto separado del mismo; incluso si el presupuesto municipal solo refleje cifras, en el fondo informa sobre “los valores y los objetivos” que el gobierno y ahora la comunidad tienen de su perspectiva de desarrollo, no solo sobre estos elementos, sino que va configurando el futuro de la sociedad en concreto. Por ello, la formación del presupuesto es un acto de alto contenido político y ciudadano.

Con base en ese propósito estratégico, se espera generar un modelo de gestión que permita el fortalecimiento del capital social y que establezca un nuevo tipo de relación entre lo público y lo privado, con un alto sentido ético, con vocación de servicio, equidad y creatividad institucional.

El sustantivo incremento de los recursos financieros y la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, fundamentados en la Ley 1757 de 2015, especialmente en lo contenido y establecido para presupuestos participativos, constituyen procesos que de alguna manera modifican las condiciones de

planeación y gestión del desarrollo local. En este sentido, la experiencia registrada en las diferentes publicaciones, realizadas en la Alcaldía Municipal en las distintas administraciones que desarrollaron el proceso de cabildos, de otros estudios sistematizados por la Fundación Social y, en especial, el informe de evaluación ExPost del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo realizado por el Ministerio de Hacienda, han expresado las diferentes problemáticas afrontadas para implementar este ejercicio y para que tenga una amplia legitimidad en la ciudadanía de Pasto.

Por su parte, la desconexión de la ejecución presupuestal con el ciclo de planeación, evidenciado en la acumulación de proyectos aprobados en cabildos que pasan de un periodo a otro, ha tenido como consecuencia que la ciudadanía pierda la confianza y se muestre apática a nuevas convocatorias de presupuesto participativo. Esta problemática pone presente aspectos como ideas de necesidad (no de proyectos estructurados), los presupuestos asignados no corresponden a estudios técnicos, proyectos aprobados y firmados en actas, sin tener recursos, deficiencia en seguimiento y control social por parte de los comités veedores.

No obstante, es importante reconocer la gran importancia que representan estos ejercicios para el desarrollo integral de las comunidades y para la superación de la pobreza en particular, así como el poder aportar a un mayor conocimiento y, en un futuro, poder contribuir con el diseño de políticas que mejoren los procesos de la gestión pública participativa y eleven la eficiencia en la inversión pública local.

Así mismo, fue importante analizar una de las estrategias para enfrentar este problema: la implementación de proyectos de infraestructura básica, ya que permite el incremento de la productividad del trabajo y, por ende, mejorar la calidad de vida de la población, considerando los criterios de priorización de las obras. Por lo tanto, a fin de poder evaluar adecuadamente los efectos de la inversión pública local en proyectos de infraestructura, sobre el desarrollo en general y el cierre de brechas en particular, fue necesario tener en cuenta los objetivos planteados para dichos proyectos, el enfoque que los preside con relación a los criterios y procedimientos que se utilizaron durante su planeación y ejecución. Estas características permitieron analizar la existencia de una mayor eficiencia y equidad en el gasto público, considerando si los proyectos priorizados responden a los intereses y necesidades más inmediatos de la población.

De esta manera, es preciso afirmar que, el desarrollo del presupuesto participativo se convierte en un mecanismo fundamental para lograr que la comunidad entienda de manera global y específica los temas referentes a la vida social, política, económica y cultural del territorio que habitan; así mismo, estos procesos podrían ser entendidos como una forma de compartir conocimientos, saberes y determinadas problemáticas, que constituyen y tejen la ciudad, basándose en la

experiencia de cada individuo. En razón de lo anterior, el presupuesto participativo se convierte en una herramienta para promover la participación y la concertación ciudadana en la toma de decisiones sobre los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hagan parte del presupuesto municipal; como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, a fin de fortalecer las relaciones Estado y sociedad civil, por ende, la Administración Municipal deberá promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación para la programación de los presupuestos, así como la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

También, es importante destacar que la inversión cumple un papel fundamental dentro del proceso de presupuesto participativo, puesto que no solo debe contemplarse como una pauta para la asignación de recursos, sino que debe consolidarse como un factor para que un determinado proyecto sea sólido y se encuentre bien estructurado, teniendo en cuenta todas las dimensiones involucradas y la capacidad para satisfacer necesidades de la población de manera eficiente y oportuna.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que, en la ciudad de Pasto, los nuevos modelos y mecanismos de participación han surtido un efecto más que deseado, puesto que los ciudadanos se han apersonado y masivamente han participado en su consecución, teniendo amplia relevancia en el gobierno del doctor Pedro Vicente Obando (2016-2019), principalmente en lo referente al presupuesto de los cabildos municipales, de las obras de infraestructura, contempladas en toda la localidad, y de los diferentes programas de apoyo al adulto mayor y población vulnerable.

Ante ello, entre las fortalezas del proceso que se deben seguir profundizando, se encuentra la recuperación del carácter público del ejercicio. Hoy, una parte de la inversión es consultada con instancias organizativas de la comunidad, pero todavía es muy prematuro hablar de un presupuesto que se forma con la plena participación de la ciudadanía. Esto no le quita mérito al ejercicio, sino que ubica en su nivel el alcance de la experiencia realizada en Pasto, que conduce a construir un presupuesto en el escenario de lo público, de lo ampliamente conocido e informado y que busca el sentido del bien para todos.

Por ello, hay un saldo pedagógico en la medida que la ciudadanía delibera, sugiere y propone para la destinación presupuestal, incrementándose la cualificación deseada en la cultura política. La tradición cívica de la sociedad pastusa es, sin duda, uno de los factores que han contribuido de manera significativa a incubar esta experiencia exitosa hasta el momento. La manifestación más evidente de esta tradición se plasma en la minga, ante todo vigente en el sector rural y en los sectores populares de Pasto; a ello se le agrega el legado histórico de los movimientos cívicos y sociales.

Existe una dirigencia social, cívica y comunitaria que ha perdurado y está dispuesta para estos procesos; es un activo social permanente en Pasto, que se potencia en olas de participación de acuerdo con la claridad de los horizontes trazados. Los ejercicios de presupuesto participativo y la asignación de los recursos se deben, por un lado, a la presión y/o demanda de la comunidad organizada ejercida a través del presupuesto participativo u otros mecanismos, y del otro, a los intereses del alcalde de turno, que dan como resultado el fraccionamiento de los recursos para la ejecución de pequeños proyectos, principalmente de infraestructura.

Finalmente, con las metodologías implementadas en los últimos años, se ha incidido para generar un cambio y dar paso al uso de criterios más racionales, insertados en los planes de desarrollo y en la búsqueda de consensos entre los diferentes actores, que permitirá una mayor pertinencia de los proyectos con relación a la visión y ejes estratégicos de desarrollo. Sin embargo, es necesario precisar que los ejercicios de presupuestos participativos aún presentan grandes debilidades, evidentes en la tendencia de la utilización de los recursos de manera fragmentada, la limitada o nula participación de la población en el proceso de ejecución de los proyectos de desarrollo, reduciéndose, en el mejor de los casos, al aporte de mano de obra y de otros recursos de la zona; el no funcionamiento de los mecanismos de control y vigilancia ciudadana (rendición de cuentas, comités de veeduría y control social); la desarticulación entre los planes de desarrollo y la insuficiente capacidad técnica para la identificación, formulación y ejecución de proyectos de desarrollo, así como para ejercer la vigilancia ciudadana de manera permanente a través de indicadores.

Conclusiones

El proceso de investigación se centró en la necesidad de aportar al conocimiento en temas de presupuesto participativo, buscando encontrar respuestas a los siguientes interrogantes: ¿con qué información y de qué tipo se cuenta?, ¿qué se ha hecho y cómo?, ¿quiénes y de qué manera han participado?, ¿cuáles han sido los principales logros y dificultades en la implementación?, ¿cuáles han sido los principales aciertos, aprendizajes, errores, y dificultades afrontadas?, entre otras preguntas relevantes que demandaron investigación científica para buscar caminos posibles y generar evidencias, lo que permitió valorar el presupuesto participativo (PP), teniendo en cuenta su impacto social y político en el eje de infraestructura en el corredor oriental de Pasto, a partir de sus metodologías, actores e inversión, todo ello para dejar recomendaciones que favorezcan la democracia participativa, los procesos y estrategias de formación ciudadana en el municipio de Pasto.

El objetivo general del estudio fue evaluar el impacto social, cultural y político de la planeación y del presupuesto participativo en Pasto, Nariño, Colombia, con respecto a su orientación hacia la consolidación de democracia participativa, durante el periodo 1995-2018, mediante la georreferenciación de su estado del arte, la sistematización de su experiencia y la medición de indicadores sobre el fortalecimiento, continuidad y proyección de escenarios de participación a partir de sus metodologías, instancias, actores, ejes y lugares geográficos donde se realizó su inversión, con la finalidad de favorecer la apropiación social de los conocimientos generados con su implementación

En correspondencia con lo anterior, la investigación permitió solventar la ausencia de indicadores que permitan valorar, a lo largo del periodo de estudio, el impacto del presupuesto participativo; aunque en los planes de desarrollo municipal, desde 2001 hasta 2018, se plantearon metas, estos son de corte gerencial y administrativo, dirigidos al cumplimiento de objetivos y productos dentro de su estructura programática y no a los logros, resultados y menos aún a la medición del impacto; además de la consolidación de la información obtenida a través de la sistematización de la experiencia, en la medida que no toda la información sobre ella se ha documentado ni analizado con enfoque evaluativo, al contrario, la mayoría de ella permanecía aún en la vivencia de los actores del PP; por ello, se presenta la documentación científica, gubernamental, social y privada sobre el proceso de presupuesto participativo en el corredor oriental de Pasto, mediante la modalidad investigativa de estados de la cuestión.

Uno de los componentes se apoyó en la modalidad de investigación social, denominada estado del arte, que permitió ordenar y procesar, en una base de datos, el estado, la suficiencia y la calidad de la información, que posteriormente servirá de insumo para evaluar el impacto social y político. Cabe mencionar que, el

estado del arte es una investigación acerca de la producción investigativa, teórica o metodológica de determinado tema, la cual sirve para revelar la dinámica y lógica que se encuentra en la descripción o interpretación que se hace del fenómeno tratado (Gamboa y Puello, 2017). En este caso, se trató de recuperar la producción documental en materia de presupuesto participativo, concentrando el análisis en los conocimientos generados en materia de democracia, ciudadanía, participación, planeación del desarrollo y construcción de territorio, con miras al diseño de indicadores que permitan evaluar el impacto social y político del PP.

En Pasto, las fuentes documentales oficiales y no oficiales de la investigación permitieron identificar que los niveles de participación ciudadana en las dimensiones de diagnóstico, formulación y ejecución del presupuesto participativo son relativamente altos después de 25 años, sobre todo en lo comunal; sin embargo, para llegar a lo óptimo, existen factores que se deben combatir, trabajar y planear su mejoramiento, por ejemplo, el desconocimiento del PP por parte de los actores institucionales y de actores ciudadanos, al igual que la falta de aplicación de las normativas y leyes vigentes alrededor del PP, débil articulación de las JAC y las JAL con las administraciones locales, bajo aprovechamiento de la capacitación a los actores institucionales en el manejo del PP, baja promoción, información y sensibilización de los mecanismos de participación ciudadana, diagnósticos participativos no tan reales o elaborados por externos para identificar la necesidades y prioridades de las comunidades y una evidente insuficiencia en la etapa de evaluación y seguimiento

El capítulo de discusión se acerca a temas particulares y generales sobre los presupuestos participativos y su influencia en los municipios, no solo desde el control de la planeación y ejecución de la estrategia, sino habitualmente al manejo de las disponibilidades presupuestarias, que además son limitadas. No obstante, este aspecto fue validado por los participantes de la investigación, quienes manifestaron que esto ha pasado y seguirá pasando si los dirigentes, líderes y lideresas no se capacitan en estos temas; por lo tanto, se formula un proceso de planeación con metas evidenciables para que la evaluación sea más objetiva y se pase de la rendición de cuentas como un requisito para el mandatario a una real puesta en común de las fortalezas y debilidades de los PP.

Ahora bien, en este escenario, es relevante contar con metodologías y estrategias que se contextualicen a los sectores urbanos y rurales, a las organizaciones, a los sectores poblacionales, a los grupos etarios, etc., donde no solo existen diferencias significativas en cuanto a las demandas ciudadanas, sino también en percepciones y experiencias acumuladas. En este sentido, el presupuesto participativo no es una metodología cerrada, al contrario, se puede evolucionar hacia el objetivo de crear una ciudadanía organizada, activa y capaz; la idea es no quedar restringidos a la mera gestión de los micro (a nivel de los problemas de calle o de barrio), sin mayor repercusión en la política municipal.

En los referentes documentales y testimoniales, fue posible identificar que, desde la administración se manejan con mayor recurrencia los indicadores de gestión, aplicados a la ejecución presupuestaria del PP, a saber: eficiencia, eficacia y efectividad, es decir, hacia su funcionamiento, mas no su impacto. Sin embargo, la cultura de la evaluación, de acuerdo con Lopes y Allegretti (2011), en temas como el de PP, no cuenta con indicadores cualitativos que permitan medir sus efectos, además de la falta de interés por parte de las instituciones políticas y académicas para construir estudios a largo plazo que recojan y comparen experiencias y buenas prácticas en el tiempo. Es por ello que, en la actualidad, se tiende a medir apenas efectos inmediatos, relacionando factores como el costo general de un proceso, número de participantes, etc., visto esto con cierto temor institucional, recoger y volver públicos datos que puedan ser mal usados contra los procesos participativos.

Hoy en día, por tanto, va creciendo la necesidad de superar el miedo a medir, divulgar y utilizar los dados relativos al acompañamiento de procesos participativos de forma proactiva, a través de instrumentos y técnicas por parte del ente gubernamental o de académicos, que pretenden ser herramientas significativas en el proceso de evaluación de los PP en general. En consecuencia, es necesario empezar de cero, puesto que hay estudios y producción acerca de esos procesos, a nivel de Colombia, Ecuador, Bolivia y Argentina. Sin embargo, la propuesta de indicadores resultante de la investigación busca ser un instrumento orientador para aquellos actores institucionales, civiles, ciudadanos y comunitarios que busquen no solo ser participantes lejanos de los procesos, sino personas activas en su ejecución y evaluación, a través de indicadores que logren visibilizar el nivel interno y el entorno de las prácticas de participación ciudadana en la fiscalización de la inversión pública.

Dando continuidad a lo anterior y para efectos prácticos, se sugiere integrar, en la planificación de políticas y programas de participación ciudadana, metas concretas con sus indicadores, teniendo en cuenta los resultados esperados, tomando como referencia que estos últimos cumplan con características y criterios, como relevancia, representatividad de aquello que denotan, acotados espacial y temporalmente y susceptibles de aplicarse a diferentes contextos, que permitan a futuro su sistematización con relación a la gestión de los mecanismos de participación.

Con base en lo anterior, el PP puede ser considerado como un instrumento hacia la gobernabilidad y de cambio de la visión centralizadora, considerando que cuando se incumple con estos procesos, se resta credibilidad, no solo a la autoridad local, sino también al propio liderazgo social comprometido con la estrategia; por lo contrario, cuando hay cumplimiento, seguimiento, rendición de cuentas, medición de indicadores y evidencias de los avances y retrocesos, se construye una nueva imagen de lo público, se gana la confianza ciudadana y se fortalece el liderazgo político y social.

Recomendaciones

Una vez reconocido el impacto social del presupuesto participativo (PP) en Pasto en 25 años y la urgente implementación de la práctica de evaluación con indicadores, metas y evidencias, es posible seguir mejorando, considerando una práctica más comunal que ciudadana, con un involucramiento más activo en etapas de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y sistematización.

El presupuesto participativo es un proceso mediante el cual la ciudadanía delibera, concerta, toma decisiones y construye acuerdos con el gobierno, por ende, se recomienda asignar un porcentaje de los recursos del presupuesto para la priorización y ejecución de programas y proyectos sociales en armonía con lo establecido en el Plan de Desarrollo.

Una experiencia de presupuesto participativo (PP) que evoluciona debe direccionar sus esfuerzos y política de gobierno al aumento de su importancia presupuestaria, que se logre un nivel de ejecución de propuestas cercano al total de inversión plurianual y que la priorización de los proyectos no tengan como criterios solo las necesidades básicas, sino de propuestas que beneficien a toda una comunidad urbana y rural, inclusive a toda una ciudad, en ámbitos de interés sociales, económicos, políticos, ambientales, etc. Así pues, el análisis de la diversidad de las propuestas puede aportar claves para interpretar el nivel de evolución de una práctica concreta del presupuesto participativo, así como permitir análisis comparativos con otras experiencias, tomando como referencia aciertos, desaciertos, buenas prácticas, metodologías, normatividad local, entre otros aspectos.

Es necesario aplicar el término de "gobernanza participativa", cuya tendencia es la conexión de los presupuestos participativos con la planificación general del municipio, favoreciendo de este modo una mayor transversalidad del proceso de deliberación y de decisión ciudadana, con la finalidad de incidir en la autonomía ciudadana y tener una actitud más favorable por parte de las autoridades implicadas.

Asimismo, es relevante fortalecer las fases de seguimiento y evaluación para validar los avances de los planes, programas y estrategias institucionales, y tomar las medidas necesarias para brindar alternativas de solución coherentes con el contexto, encaminadas a lograr una participación auténtica que posibilite alcanzar cambios sociales positivos y contrahegemónicos.

El municipio de Pasto debe generar nuevos espacios de participación, que permitan la inclusión de nuevos actores y sectores poblacionales (jóvenes, adultos mayores, mujeres, grupos étnicos, población LGTBIQ+, habitantes de calle, entre otros grupos de interés), con el fin de revigorizar el capital social, el empoderamiento comunitario y una mayor solidez en la democracia participativa.

Referencias

Alcaldía de Pasto. (2016). Planeación local y presupuesto participativo 2016-2019. Construyendo un modelo de identidad democrática y participativa. Pasto educado y constructor de paz 2016-2019. https://rednacionalplypp.co/media/docs/pedagogicos/Pasto_Construyendo_un_modelo_de_identidad_democratica_y_participativa.pdf

Allegretti, G. (2011). Los presupuestos participativos en África y Asia: Experiencias "híbridas" y espureas externas a Europa y América Latina. En A. Falck y P. Paño (Eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 341-360). CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/t_prepar_Manual_Dem_Pva_y_PPs.pdf

Bloj, C. (2009). *El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/1/LCl3123_es.pdf

Bravo, B., Fernández, C. L. y Mainegra, F. (2017). La evaluación de impacto del proceso de formación de profesores. *Revista Mendive, 15*(1), 41-56. https://mendive.upr.edu.cu/index.php/MendiveUPR/article/view/1002

Brugué, Q. y Martí, S. (2011). Participación y democracia en el ámbito local. En C. A. Briseño (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia* (pp. 15-36). Congreso del Estado de Jalisco Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Carmona, R. y López, A. (2018). El presupuesto participativo como objeto de estudio y política pública. En R. Carmona y A. López (comp.) *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 19-31). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Carmona, R. y Martínez, C. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires. *Región y Sociedad, XXVI*(61), 267-208.

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP). (2019). *Análisis de la Calidad de la Democracia en Colombia*. BEREA. https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/analisis_calidad_democracia_colombia_-_caap_sept_26_2019_.pdf

Comisión Técnica de Participación Ciudadana y Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior. (2015). Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las EFS de la OLACEFS. https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/01/Indicadores-de-PC-OLACEFS.pdf

Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 1. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 2. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 40. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Contreras, M., Cuervo, L. y Zorro, C. (2003). *Planeación del desarrollo local. Elementos de gestión local participativa.* Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales. https://www.researchgate.net/publication/356962588_Planeacion_del_desarrollo_local_Elementos_de_gestion_local_participativa

Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf

Francés, F. y Carrillo, A. (2008). Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. https://base.socioeco.org/docs/guia_metodol_gica_propia_de_los_presupuestos_participativos.pdf

Franco, M. H., Ramírez, M. F. y Chinkousky, M. A. (2019). Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín. *Reflexión Política, 21*(41), 50-63. https://doi.org/10.29375/01240781.3320

Gamboa, L. y Puello, L. (2017). Estado del arte de la investigación formativa en el programa de Comunicación Social a partir de los trabajos de grado de sus estudiantes de 2008-2013. En J. Pereira (Ed.), *Humanidades digitales, diálogo de saberes y prácticas colaborativas en red. Catedra Unesco de comunicación* (pp. 242-249). Pontificia Universidad Javeriana.

García-Leiva, P., Domínguez, J. y Hombrados, M. (2011). Impactos de los presupuestos participativos en los objetivos de desarrollo del milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico. En A. Falck y P. Paño (Eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 371-386). CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/t_prepar_Manual_Dem_Pva_y_PPs.pdf

Ginestra, C. (2014). *Descentralización municipal y participación ciudadana en la ciudad de Rosario: el caso del Distrito Centro* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Rosario]. Flasco Andes. https://www.flacsoandes.edu.ec/buscador/Record/UNR-2133-5352/Description#tabnav

Giraldo-Zuluaga, G. A. (2015). Ciudadanía: aprendizaje de una forma de vida. *Educación y Educadores, 18*(1), 76-92. https://doi.org/10.5294/edu.2015.18.1.5

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, *26*(2), 3-28. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001

Gómez, E. (2022). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación &Amp; Desarrollo, 15*(1), 56–77. https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/890

Hernández, A. (2008). Modelos de democracia participativa en Bogotá Entre los déficits y promesas incumplidas del modelo de participación ciudadana basado en la oferta institucional y los alcances de las nuevas modalidades de acción colectiva basadas en la sociedad civil. *Revista Controversia*, (191), 228-279. https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/137

Jaramillo, R. (2018, del 19 al 23 de noviembre de 2018). Participación, ciudadanía y paz: Balance de los presupuestos participativos en Colombia [ponencia]. *8.º Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. Las luchas por la igualdad, la justicia social y la democracia en un mundo turbulento,* Buenos Aires. https://www.clacso.org.ar/conferencia2018/presentacion_ponencia.php?ponencia=20182714107-1255-pi

Kvam, R. (2018). *Evaluación del impacto social. Integrar las cuestiones sociales en los proyectos de desarrollo.* Banco Interamericano de Desarrollo. https://webimages.iadb.org/publications/2019-01/Evaluaci%C3%B3n-del-impacto-social-Integrando-los-aspectos-sociales-en-los-proyectos-de-desarrollo.pdf

Lara, C. (2009). Democraticemos a Colombia. En P. Santana (coord.), *planeación local y presupuesto participativo en Colombia, 12 años de experiencias. Memorias del Primer Encuentro Nacional Planeación y Presupuesto Participativo Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática* (pp. 45-47). Corporación Viva la Ciudadanía. https://rednacionalplypp.co/media/docs/memorias/Memorias_Pasto.pdf

León, A., Hincapié, L. y Villa, G. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE, 42*(125), 205-224. http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100009

Ley 1551 de 2012. (2012, julio 6). Congreso de la República. Diario oficial No 48.483. https://www.redjurista.com/Documents/ley_1551_de_2012_congreso_de_la_republica.aspx#/

Ley 1757 de 2015. (2015, julio 6). Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65335

Liberta, B. (2007). Impacto, impacto social y evaluación del impacto. *Acimed, 15*(3). http://scielo.sld.cu/pdf/aci/v15n3/aci08307.pdf

Llamas, F. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Intervención Psicosocial, 13*(3), 325-344.

Lopes, M. y Allegretti, G. (2011). Evaluar a los presupuestos participativos: un ejercicio dinámico. En A. Falck y P. Paño (Eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 199-214). CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/t_prepar_Manual_Dem_Pva_y_PPs.pdf

Matías, D. (2004). *Presupuesto participativo y democratización*. PARME. https://solidaridad.do/wp-content/themes/soli/docs/Libro-Presupuesto-Participativo-y-Democratizaci%C3%B3n---Domingo-Mat%C3%ADas.pdf

Ministerio del Interior y Transporte. (s.f.). Presupuesto participativo. http://www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/repofile_5761140f6bade

Ministerio del Interior. (s.f.). *Presupuesto participativo*. https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf

Montenegro, V. (s.f.). Infografía presupuesto participativo. Fortalecimiento y consolidación de capacidades institucionales y comunitaria para la gestión del desarrollo y la gobernabilidad. https://pdtnarino.org/wp-content/uploads/2021/08/PRESUP1.pdf

Montero, M. (2004). El fortalecimiento en la comunidad, sus dificultades y alcances. *Psychosocial Intervention, 13*(1), 5-19. https://www.redalyc.org/pdf/1798/179817825001.pdf

Montero, M. (2006). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: la tensión entre comunidad y sociedad.* Paidós.

Montero, M. (2006). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: la tensión entre comunidad y sociedad*. Paidós.

Mora, V. (2018). Análisis socioeconómico de la distribución del presupuesto participativo, del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural de García Moreno, Cantón Francisco de Orellana, Provincia de Orellana, periodo 2014-2016 [Tesis de pregrado, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo]. DSpace ESPOCH. http://dspace.espoch.edu.ec/handle/123456789/13307

Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

Parra, N. (2002). Democracia & dictadura (1969-2002). https://www.researchgate.net/figure/Figura-5-izquierda-Democracia-dictadura-1969-2002-de-Nicanor-Parra-disponible_fig2_323002647

Pichardo Muñiz, A. (1993). *Evaluación del impacto social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste*. Hvmanitas.

Posada, N. (2017). Algunas nociones y aplicaciones de la investigación documental denominada estado del arte. *Investigación Bibliotecológica, 31*(73), 237-236. http://dx.doi.org/10.22201/iibi.24488321xe.2017.73.57855

Rivera, F. A., y Lopes, L. T. (2019). El presupuesto participativo de pasto: la dinámica participativa y las principales razones de la continuidad. *Papel Político, 24*(2). https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/24149

Rodríguez, K. y Guajardo, M. (2021). El presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana presente en los estados de México. *Justicia, 26*(39), 91-106. https://doi.org/10.17081/just.25.38.4613

Rojas, R. (2015). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. CLACSO.

Sánchez, M. Á. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos, 12*(25), 85-102. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350006

Santos, V. (2013). RESENHA MUÑIZ, Arlette Pichardo. *Evaluación del impacto social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajust*e 2. ed. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas, 1997. *Revista de Políticas Públicas, 17*(1), 217-219. https://doi.org/10.18764/2178-2865.v17n1p217-219

Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* (M. González, Trad.). Editorial Patria.

Secretaría de Relaciones Parlamentarias. (2011). Programa de presupuesto participativo [Diapositiva de Power Point]. http://www.entrerios.gov.ar/relmun/userfiles/files/8.pdf

Villareal, L. M. y Bermejo, J. (2021). El presupuesto participativo como fortalecimiento de la democracia. *Revista SEXTANTE, 24*, 44–55. https://doi.org/10.54606/Sextante2021.v24.06

Zambrano, A. (2005, el 18 al 21 de octubre). Participación y empoderamiento comunitario: rol de las metodologías implicativas [Memoria]. *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.

Zona Económica. (2009). El proceso del presupuesto participativo. https://www.zonaeconomica.com/presupuesto-participativo

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos, 19*(38), 39-64. https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf

Autoras



Nancy Andrea Belalcazar Benavides

Trabajadora Social, Especialista en Educación: Orientación Educativa y Desarrollo Humano, Magíster en Pedagogía y Doctora en Gerencia local y Política Pública. Experiencia integral en áreas de intervención comunitaria, de salud, y educativa. 18 años vinculada a la Universidad Mariana, asumiendo retos como la Dirección de Programa de Trabajo Social, Dirección Oficina de Autoevaluación y Calidad, docencia asociada de Trabajo Social, en la Especialización en Familia y asesora de investigación en la Facultad de Posgrados y Vicerrectora Académica de la Universidad Mariana periodo 2019-2022. Vinculada desde el 2006 al grupo de Investigación "Desarrollo Humano y Social" Categoría A". Par evaluador del Ministerio de Educación Nacional de la Sala de CONACES para Registro Calificado. Integrante de la Junta Directiva de CONETS Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social Colombia. Correo electrónico: nbelalcazar@umariana.edu.co



Paula Andrea Rosero Lombana

Trabajadora Social, Especialista en Gerencia Social, Magíster en Educación desde la Diversidad. Conocimiento y alta experiencia desde el nivel directivo, para gerenciar procesos que promueven y fortalecen el desarrollo social, participación y organización comunitaria en la toma de decisiones y en el control social de la gestión pública. Durante los nueve años de vinculación en la Universidad Mariana, se ha desempeñado en la docencia e investigación, además de las coordinaciones de proyección social, práctica formativa, internacionalización y egresados. Realiza ejercicios permanentes de investigación con transferencia de conocimiento nacional e internacional en capítulo de libro y artículos en temas relacionados con la práctica formativa y estudios en educación en la frontera colomboecuatoriana y Presupuesto Participativo en el municipio de Pasto. Vinculada desde el año 2022 al grupo de Investigación "Desarrollo Humano y Social" Categoría A". Integrante del Nodo Nacional de Trabajo Social Comunitario. Correo electrónico: paulalombana@umariana.edu.co



Mónica Manduby
Rosero Bacca

Trabajadora Social, Especialista Gerencia Social, Magíster en Administración y Competitividad. Experiencia académica, investigativa y de intervención a través de Proyectos Sociales y comunitarios, vinculada a la Universidad Mariana como docente de tiempo completo en el Programa de Trabajo Social, como docente investigadora, Coordinadora de Prácticas Formativas, Coordinadora de Proyección Social e Internacionalización.
Correo electrónico: morosero@umariana.edu.co
Colombia.





Universidad Mariana
Calle 18 No. 34-104 San Juan de Pasto
https://libros.umariana.edu.co/index.php/editorialunimar